

University of Groningen

Polder en emigratie

van Faassen, Marijke

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

van Faassen, M. (2014). *Polder en emigratie: Het Nederlandse emigratiebestel in internationaal perspectief 1945-1967*. [, Rijksuniversiteit Groningen]. [S.n.].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

POLDER EN EMIGRATIE

Deze publicatie is mede tot stand gekomen dankzij financiële steun van de Stichting Unger-Van Brero Fonds.

Omslagillustratie

Foto linksonder: Leden van het Emigratiebestuur tijdens een bezoek van de Australische immigratieautoriteiten in 1957. Zittend v.l.n.r.: J. van Campen (KCES), T. Cnossen (CEC); foto rechtsboven: Commissaris voor de emigratie B.W. Haveman en Secretary of the Commonwealth Department of Immigration T.H.E. Heyes. Achterste rij linksonder v.l.n.r.: E. Kuylman (AEC), A. Warnaar (CEC). De foto is o.m. gepubliceerd in *De Emigrant. Officieel orgaan van de Katholieke Centrale Emigratie Stichting* 21 no. 3 (mei/juni 1972).

Foto midden: Nederlanders op weg naar Australië 1952 [Beeldbank Nationaal Archief Den Haag, inv.nr. 063-1346].

ISBN: 978-90-367-7176-4 (printed version)

ISBN: 978-90-367-7175-7 (electronic version)

NUR 680

Omslagontwerp en zetwerk Frans Aussems grafisch ontwerp, Haren
Gedrukt door Gildeprint drukkerijen, Enschede

Proefschrift

Polder en Emigratie. Het Nederlandse emigratiebestel in internationaal perspectief 1945-1967 en Onderzoeksgids Emigratie 1945-1967 (<http://resources.huygens.knaw.nl>) geschreven en samengesteld door Marijke van Faassen

© Marijke van Faassen, Huygens ING, Den Haag 2014

Postbus 90754, 2509 LT Den Haag

e-mail info@huygens.knaw.nl

internet www.huygens.knaw.nl

Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever, without prior written permission from the publisher.





**rijksuniversiteit
 groningen**

POLDER EN EMIGRATIE

Het Nederlandse emigratiebestel in internationaal perspectief 1945-1967

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
rector magnificus prof. dr. E. Sterken
en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

donderdag 4 september 2014 om 16.15 uur

door

Marijke van Faassen

geboren op 14 juli 1961
te Landsmeer

Promotor

Prof. dr. P. Kooij

Copromotor

Prof. dr. I.J.A. Nijenhuis

Beoordelingscommissie

Prof. dr. D.J. Wolffram

Prof. dr. M.L.J.C. Schrover

Prof. dr. H.A.J. Bras

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Proloog	1
Nederland emigratieland? Een inleiding	5
Een minidepartement voor emigratie?	7
Vraagstelling en wetenschappelijke context	8
<i>Belangstelling voor gemengde besluitvormingsarrangementen</i>	8
<i>Gezichtspunt 1. Gaan</i>	12
<i>Gezichtspunt 2. Komen, gaan en doortrekken</i>	16
<i>Governance gaps en migration management. Een nieuw discours?</i>	20
Het onderzoek: uitwerking van de vragen en kaders	24
<i>De vraag naar het emigratiebestel en zijn bronnen</i>	24
<i>De vraag naar verklaringen voor vorm en functioneren</i>	26
<i>Conceptuele kaders</i>	31
Opzet van dit proefschrift: een hybride	39

DEEL I INSTITUTIONELE KADERS EN STRUCTUREN 43

Hoofdstuk 1 Emigratie als gemengd bestuursarrangement	45
De veranderende rol van overheid en particuliere organisaties	
Een overzicht	46
<i>Eerste vormen van samenwerking</i>	46
<i>Internationale omgevingsfactoren tijdens de Tweede Wereldoorlog</i>	50
<i>Sociaal-economische en demografische ontwikkelingen na 1945</i>	51
<i>Emigratieverlangens versus emigratiemogelijkheden</i>	55
<i>Toenemende particuliere betrokkenheid</i>	58
<i>Naar een nieuw bestel</i>	60
<i>Invulling en aanpassing van het bestel</i>	63
Juridische kaders	64
<i>Landverhuizingswet 1936</i>	65
<i>Wet op de organen voor de emigratie 1952</i>	67
<i>Emigratiewet 1967</i>	70
<i>Internationale regelgeving</i>	71
De reikwijdte van het bestel	75

Hoofdstuk 2 Overleg- en organisatiestructuren in Nederland	79
'A slowness in getting their machine going'. De organisatie vóór 1952	80
<i>De Stichting Landverhuizing Nederland</i>	81
<i>De emigratieafdeling van het Rijksarbeidsbureau</i>	84
<i>Lijntjes vanuit Landbouw</i>	86
<i>Aanmelding</i>	89
'An elaborate and costly machinery'. De situatie na 1952	91
<i>De Commissaris voor de Emigratie</i>	92

<i>De Raad voor de Emigratie</i>	97
<i>Het Emigratiebestuur</i>	101
<i>De Nederlandse Emigratie Dienst</i>	105
<i>Het Commissariaat voor de emigratie</i>	108
<i>De Emigratiedienst in het buitenland</i>	111
<i>Openbare aanmeldingsorganen en hun kantoren</i>	113
<i>Particuliere aanmeldingsorganen en hun kantoren</i>	115
Besluit	119

Hoofdstuk 3 Het Intergovernmental Committee for European Migration en zijn wortels	121
Wereldpolitiek zonder regering	126
<i>De Verenigde Naties: ideaal van vrede en veiligheid?</i>	127
Vluchtelingen	128
<i>De vluchtelingenorganisaties IGCR en UNRRA</i>	129
<i>Ontstaan van de International Refugee Organization</i>	132
<i>Een permanent probleem?</i>	134
Arbeidskrachten en 'surplusbevolking'	136
<i>Een moeizame start voor de ILO</i>	136
<i>Point Four: nieuwe mogelijkheden</i>	138
<i>Een verlopend tijd?</i>	143
Emigratie- en immigratielanden. Karakteristiek van beleid en organisatie	146
<i>Italië</i>	147
<i>West-Duitsland</i>	151
<i>Canada</i>	156
<i>Australië</i>	162
Sonderen tussen Genève en Napels	168
Het Intergovernmental Committee for European Migration	173
Besluit	177

DEEL II DE FORMATIEVE FASE VAN HET BESTEL	181
--	-----

Hoofdstuk 4 Drijvende krachten en achtergronden: discussies over vernieuwing en ordening 1918-1950	185
De meelstreep	185
Vernieuwing: volkshogescholen, vorming en... emigratie	187
Ordering: zelfdoen in eigen kring of ook daarbuiten? Naar nieuwe vormen van functioneel bestuur	191
<i>Gedachtevorming in het interbellum</i>	193
<i>Duitse 'ordenaars' versus Nederlandse vernieuwers</i>	201
'Gegroeide eensgezindheid en onderlinge samenwerking'. Voorlopige uitkomsten	207
<i>Politieke krachtsverhoudingen</i>	208
<i>Ordering tussen etatisme en corporatisme</i>	209
Besluit	214

Hoofdstuk 5 De vorm van het bestel. Debat over de organisatie van emigratiebeleid	217
Streven naar structuurpolitiek	219

Strategisch overleg bij de centrale landbouworganisaties	221
Legitimiteitsverlies van de Stichting Landverhuizing Nederland	226
De boerenlobby	228
Brede advisering 1949-1950	231
<i>Het sociologencongres</i>	232
<i>De emigratiecommissie van de Stichting van de Arbeid</i>	233
<i>Patstelling in de commissie Landbouw-Emigratie</i>	243
Geordend eindadvies?	254
Besluit	257
Hoofdstuk 6 Wetgeving en implementatie 1950-1953	261
Reacties op de adviezen van de commissie Landbouw-Emigratie	261
<i>PvdA-beraad in kleine kring</i>	262
<i>Ambtelijke reacties en een ministeriële bespreking</i>	264
Benoeming van een Commissaris voor de Emigratie	266
<i>'Een mij biologerend stuk werk'. Biografische schets van Bastiaan Wouter Haveman</i>	268
<i>Met de felicitaties van de sociologen</i>	277
Ontwikkelingen tijdens het wetgevingsproces	279
<i>Haveman en de oprichting van het ICEM</i>	281
<i>De vrouwenorganisaties en de CSLE</i>	285
<i>Een emigratiekoepel vanuit de industrie?</i>	287
<i>Reacties op het wetsontwerp</i>	289
<i>Een 'Federatief Verband van loslopende honden'. Totstandkoming van de Algemene Emigratie Centrale</i>	292
Algemeen versus deelbelang. Het parlement aan zet	295
'Reculer pour mieux sauter'. Implementatieproblemen	297
Besluit	301
DEEL III HET BESTEL IN BEDRIJF	305
Hoofdstuk 7 Onderlinge samenwerking en beleidsvorming in cruciale jaren. Enige casestudies	307
Representativiteit en verordenende bevoegdheden	310
<i>Toelating en erkenning</i>	310
<i>Toelating tot de Raad: de uitverkorenen en de kanshebbers</i>	310
<i>'De deur niet gesloten, maar ook niet al te wijd open'.</i>	
<i>Richtlijnen voor erkenning</i>	315
<i>De Gereformeerde Emigratie Stichting en de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging</i>	317
<i>Bevindingen</i>	321
De casestudies	322
Grenzen tussen emigratievoorlichting en emigratiepropaganda (casus 1)	323
<i>Achtergronden, initiatief, doel en werkwijze; het advies in de historiografie</i>	323
<i>De verhouding tussen Commissaris, Bestuur en Raad</i>	327
<i>Sturing van overheidszijde en vanuit het middenveld</i>	329
<i>Beïnvloeding en coalitievorming</i>	331
<i>Bevindingen</i>	334
'Er is veel verzet'. Blokkering van een Raadsadvies over landbouwemigratie (casus 2)	336

Achtergronden, initiatief en doel van het voorstel	336
De verhouding tussen Commissaris, Bestuur en Raad	339
Sturing en beïnvloeding	340
Bevindingen	343
Advies over een 'toekomstig emigratiebeleid' (casus 3)	344
Achtergronden, initiatief, doel en werkwijze; het advies in de historiografie	344
De verhouding tussen Commissaris, Bestuur en Raad	349
Sturing	350
Beïnvloeding	352
Coalitievorming	355
Bevindingen	360
Besluit	361
Hoofdstuk 8 Wisselwerking met de internationale constellatie	363
Internationale liberaliseringstendensen op economisch vlak	365
Intercontinentale emigratie in relatie tot een Europees migratiebeleid	368
Nederlandse voorstellen voor een doorstart van het ICEM	368
Het Emigratiecommissariaat en het overleg over het vrije verkeer van personen	371
Informeel overleg binnen het ICEM	375
Naar een toekomstbestendig Nederlands emigratiebeleid	381
Havemans uitwerking van het Raadsadvies uit 1961	381
Afremmen, ombuigen of bijstellen? Pokeren in kabinet en parlement	384
Een nieuwe koers? Introspectie bij de maatschappelijke organisaties	387
'Een wat delicate zaak'. Landbouwsanering-emigratie-ontwikkelingshulp?	391
De hegemonie doorbroken?	398
Afkalvende steun, reflectie en een departementale reorganisatie	398
Aanpassingen van het bestel	399
Besluit	406
Slotbeschouwing	411
Een terugblik op ontstaan, ontwikkeling en functioneren	411
De plaats van het emigratiebestel binnen de overlegeconomie	420
Reflectie op de bruikbaarheid en de beperkingen van het governanceconcept	425
Epiloog	431
Paradigmawisselingen, verplaatsing van de politiek en governance gaps	431
Summary	439
Afkortingen	447
Bijlagen	451
Bijlage 1 Oprichtingsdata particuliere emigratieorganisaties	452
Bijlage 2 Aanmelding en vertrek via niet-openbare aanmeldingsorganen 1953-1967	454

Bijlage 3	Vertrek via openbare en niet-openbare aanmeldingsorganen 1953-1967	455
Bijlage 4	Indicatie emigratiekosten	456
Bijlage 5	Overzicht lidstaten ICEM 1952-1967	457
Bijlage 6	Door ICEM-bemiddeling geëmigreerde emigranten 1952-1967	458
Bijlage 7	ICEM vervoer vanuit Nederland per bestemmingsland per jaar	460
Bijlage 8	Bevolkingsprognoses CBS	462
Bijlage 9	Vergelijkende tabel advisering Wet op de organen voor de Emigratie 1952	464
Bijlage 10	Kwantitatieve onderbouwing negatieve definitie emigratie	466
Bijlage 11	Afname aantal landbouwbedrijven 1950-1967	468
Bijlage 12a	Samenstelling commissie van preadvies casus 1 hoofdstuk 7	470
Bijlage 12b	Samenstelling werkgroepen casus 1 hoofdstuk 7	472
Bijlage 12c	Tijdlijn 1957-1959 casus 1 hoofdstuk 7	473
Bijlage 13a	Samenstelling commissie van preadvies casus 3 hoofdstuk 7	474
Bijlage 13b	Samenstelling werkgroepen casus 3 hoofdstuk 7	475
Bijlage 13c	Tijdlijn 1960 casus 3 hoofdstuk 7	476
Bijlage 13d	Tijdlijn 1961 casus 3 hoofdstuk 7	477
Grafieken en schema's		478
Bronnen en literatuur		479
Register		511
Curriculum Vitae		515

VOORWOORD

Als tiener stond mijn toekomst me helder voor ogen. Ik zou geologie gaan studeren en daarna emigreren naar Canada. Daar woonde immers al een aantal broers van mijn beide ouders met hun gezinnen en als geoloog kon je er zeker aan de slag. Geologie bleek echter geen eenvoudige opgave voor een 'zesjes-bèta' terwijl aan het aantrekkelijkste onderdeel van het vak, het veldwerk, fysieke aspecten bleken te kleven die de vrouwen onder de geologen op een achterstand zetten. Ik verruilde het paleozoïcum voor de negentiende en twintigste eeuw en vond na afronding van mijn studie geschiedenis beroepsmatig mijn draai in de dagelijkse omgang met andere bronnen dan olie.

Emigratie bleef echter boeien, niet in de laatste plaats omdat mijn schoonouders als voormalig predikantenechtpaar in Australië een mooi privé-archief nalieten. Het plan om daar iets 'meer' mee te doen dan ordenen en deponeren won aan momentum toen het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis in 1995 een programma startte waarin de ontsluiting van historische bronnen rond het ontstaan van de verzorgingsstaat centraal stond. Want hoe paste het vertrek van ruim een half miljoen Nederlanders nou precies in dat plaatje? Er was weliswaar veel onderzoek naar gedaan, maar vooral in de hoogtijdagen van de emigratie zelf en die lagen op dat moment al weer enige tijd achter ons. Ik mocht een projectvoorstel indienen en werd vanaf 2001 in de gelegenheid gesteld daaraan te werken. Met de online publicatie van de onderzoeksgids *Emigratie 1945-1967* en dit boek is het project afgerond. Mij rest een woord van dank aan de velen, die interesse toonden in mijn onderzoek en me bleven steunen tijdens de letterlijke en de figuurlijke omzwervingen die ik maakte tijdens het samenstellen van de gids en het schrijven van dit boek.

In de eerste plaats geldt die dank mijn beide promotoren, Pim Kooij en Ida Nijenhuis. Pim, jij stond direct open voor het idee om er een gecombineerd ontsluitings- en promotietraject van te maken. Je liet me volledig vrij in het zoeken naar een eigen opzet. Vanaf het moment dat de contouren stonden en ik met de invulling ervan begon, bleek je een meester in het aangeven waar keuzes niet bleken te werken en het doen van suggesties hoe dat verbeterd kon worden. Ida, je sloot aan vanuit een andere expertise en las zodoende ook met andere ogen. Jouw kritische vragen gaven vaak inspiratie om de analyse aan te scherpen en verhaallijnen te expliciteren. Jullie vriendschap en jullie geduld met een promovendus die gelijktijdig met allerlei andere projecten bezig was, zijn voor mij van onschatbare waarde geweest. Het maakte dat ik altijd met plezier aan dit project ben blijven werken.

Donald Haks dank ik voor zijn inspanningen het project in uitvoering te mogen nemen. Donald, je was altijd belangstellend en stelde me tweemaal in staat om een aaneengesloten periode aan dit proefschrift te kunnen schrijven. Lex Heerma van Voss dank ik voor het feit dat ik het af heb mogen maken. Hans de Valk leerde me editeren en bronnen ontsluiten en bracht me de liefde voor het vak bij. Ik voel nog de opwinding toen je aan het begin van mijn loopbaan vond dat ik maar eens een poosje naar het buitenland moest om na te gaan of het materiaal dat door illustere voorgangers was getranscribeerd nog een tweede

leven verdiende. In Rome leerde ik niet alleen 'treppen steigen' maar ook de kneepjes van het archiefonderzoek. Die lijn kreeg een vervolg binnen het team van 'de buitenlandse politiek'. Bob de Graaff stak me aan met zijn fascinatie voor de mensen achter complexe bestuurlijke constructies. Je moedigde me aan mijn projectvoorstel in te dienen binnen het door jouw ontworpen programma Verzorgingsstaat.

Tijdens het begin van mijn onderzoek heb ik veel gehad aan de discussies tijdens de bijeenkomsten van de werkgroep Geschiedenis en Bestuur, geïnitieerd door Mark Rutgers en Nico Randeraad, en van het werkgezelschap migratie. Deze laatste vonden vaak plaats aan de grote keukentafel in het souterrain van Marlou Schrover. Ik ben heel blij met de samenwerking die daaruit voortkwam. Marlou, je stelde en stelt me regelmatig in staat gastcolleges te geven, stuurt studenten bij me langs en duwde door toen je vond dat het 'nu toch echt tijd was' om ons al langer gekoesterde plan voor een emigratiethemanummer om te zetten in daden. Ik hoop en verwacht dat er nog meer gezamenlijk onderzoek volgt. Ook Barbara Henkes van de Rijksuniversiteit Groningen en de diverse collega's politieke geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen dank ik voor de gelegenheid die ze me boden om gastcolleges over het onderwerp te geven.

Mijn collega's van het cluster staat dank ik voor de pittige conceptuele discussies van de laatste jaren. De deskundige leiding van Ida Nijenhuis maakt het mogelijk dat we niet alleen wetenschappelijke robbertjes knokken, maar dat er ook een hoop te lachen valt. Mijn vroegmoderne maatje Sebastiaan Derks verdient daarbij speciale vermelding. Tijdens onze vele gesprekken over onze hoofdrolspelers in de schaduw van de macht is maar weer eens gebleken hoe spannend en inspirerend het is om over grenzen van eeuwen en natiestaten heen te kijken. Eerder had ik dezelfde ervaring in onze informele promotieclub van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis. Jullie commentaar op mijn eerste ruwe hoofdstukken was zeer welkom. Marja Timmermans, Maria Schouten en Marielle Scherer waren onmisbare schakels en fijne metgezellen bij het onderzoek voor en het samenstellen van het gidsgedeelte en het bewerken van de tekst. Rik Hoekstra was even onmisbaar op het gebied van het 'leren vertalen' van zoveel diversiteit aan inhoud in een gestructureerd ICT-ontwerp. Frans Aussems wist met zijn mooie grafische vormgeving het onderwerp van boek en gids in één navigatiekaart te vangen en te 'globaliseren'. Bram van Dam maakte de gids werkbaar. Samenwerken met jullie was altijd plezierig.

Het was bijzonder om met enkele hoofdrolspelers van weleer te kunnen spreken. Peter Hofstede en Jos van Campen gunden me een kijk achter de schermen van de emigratiediensten en stelden extra materiaal ter beschikking. Via professor Joop Ellemers ontstond meer zicht op de wereld van de sociologen en het wetenschappelijk onderzoek uit die tijd. Henk van Stekelenburg liet me een deel van zijn boeken na. Dit onderzoek had uiteraard nooit kunnen plaatsvinden zonder de hulp van de vele archief- en studiezaalmedewerkers in binnen- en buitenland. Op het ministerie van Sociale Zaken werd ik stevast warm onthaald door To van Puffelen of Ed Nieuwenhof. Op Buitenlandse Zaken stonden Stef Buytendijk, Hans den Hollander en Jaap Veerman altijd voor me klaar. Bij het Nationaal Archief deed ik nooit een vergeefs beroep op Dick Kaajan, Sierk Plantinga, Rick van Velden of Frank Kanhai. Han Nicolaas van het Centraal Bureau voor de Statistiek stond me met raad en daad ter zijde bij het cijfermatige gedeelte van het onderzoek.

Mijn zus Chris dank ik voor het inventariseren van de 'Bregman-collectie' en het becommentariëren van mijn eerste hoofdstukken. Het is verdrietig dat je lijf het niet toeliet om ook bij het eindspel naast me te 'staan'. Des te trotser ben ik erop dat je dochter dat stokje wil overnemen. Kim en Pieter, symbolischer paranimfen had ik me niet kunnen wensen. Mijn moeder, naaste familie en vrienden dank ik voor alles, maar vooral voor hun *hands-on* aanwezigheid bij onze tuin-, zaag- en plantweekeinden in Steggerda. Ieder van jullie heeft zo zijn eigen perk, pad, of stuk bos en inmiddels ook zijn eigen stuk geschiedenis daar. Door zo nu en dan een flinke boom om te zagen en er vervolgens een 'op te zetten' kon ik niet alleen de zinnen verzetten, maar overheerst ook de geruststellende gedachte dat het papieren gedeelte van dit proefschrift redelijk CO₂-neutraal is geproduceerd.

Marion, ik heb optimaal kunnen profiteren van je gave om anderen beter te maken. We hebben dit altijd als een gezamenlijk project beschouwd. Het was ontzettend prettig om in een linksrijdend land als Australië de eerste meters niet zelf achter het stuur te hoeven zitten en een historische sensatie om samen door jouw ouderlijk huis, de pastorie in Ultimo – inmiddels opvangcentrum voor Chinezen – te lopen. Met je immer opgewekte 'hallo, hier aarde' wist je me door de jaren heen naar beneden te lokken als het 'doorstampen' te gek werd. Zeker in de weekends stonden er dan vaak de meest heerlijke nieuwe gerechten op me te wachten of lagen er kaarten klaar voor De Dijk of Frank Boeijen. Vanaf nu kan het vizier op andere uitdagingen worden gericht. Aan jou draag ik dit boek op.

PROLOOG

12 december 1913. Op deze kille, regenachtige vrijdag stroomt het Zuid-Hollandsch Koffiehuis aan de Groenmarkt in Den Haag langzaam vol.¹ Terwijl de grote ramen van het café beslaan, mengen zich onder de meer dan honderd bezoekers een flink aantal prominenten. Het zijn de pas aangetreden liberale regeringsleider Pieter Cort van der Linden en zijn eveneens liberale minister van Landbouw Willem Treub. Ook diens voorganger, de antirevolutionair Syb Talma, die zich in eigen kring door zijn enorme inzet voor de protestants christelijke arbeiders en zijn sociale wetgeving niet overal even geliefd heeft gemaakt, voegt zich bij de bezoekers. De eveneens maatschappelijk geëngageerde Isaäk de Vooys, hoogleraar aan de Technische Hogeschool te Delft, tevens voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Arbeidsbeurzen en één van de redacteurs van Albert Verweys tijdschrift *De Beweging* completeert het gezelschap bekende Nederlanders.² Ze zijn er om de oprichtingsvergadering van de Nederlandse Vereniging Landverhuizing (NVL) bij te wonen. Treub, die samen met De Vooys op dat moment nog bezig is met het afronden van de werkzaamheden van de 'Staatscommissie over de werkloosheid' (1909-1914), is ruim een jaar eerder door een paar lezingen zo geïnteresseerd geraakt in emigratie dat hij als voorzitter besloten heeft de commissie extra onderzoek te laten doen naar de combinatie van werkverschaffing, migratie (emigratie, immigratie en seizoenmigratie) en verzekering.³ Tijdens dat onderzoek komt Treub erachter dat het ministerie van Justitie op datzelfde moment bezig is een initiatief uit te werken om een algemene emigratievereniging op te richten. Deze moet Nederlandse emigranten van betrouwbare aanbevelingen kunnen voorzien om ze na aankomst in den vreemde betere kansen te bieden. De hoofden worden bij elkaar gestoken en het plan dat er uit voortkomt wordt die vrijdag voorgelegd aan een groter publiek.

De lezingen waar Treub zo door was geraakt, waren gehouden door J. Maurer, directeur van de 'Landbouw Onderlinge' in Noord-Holland. Deze vereniging was vier jaar eerder opgericht en maakte het landarbeiders mogelijk om zich te verzekeren tegen ongevallen. De lezingen betroffen een al langer lopend debat, getuige de titel 'De Nederlandsche boer tegenover de landverhuizing'. Maurer zelf nam duidelijk stelling, al hoopte hij dat het *uitgeven* van zijn voordrachten niet zou worden geïnterpreteerd als een aanval op het 'vijandelijke kamp'. Hij had zich laten leiden door de vraag of de Nederlandse landbouw

-
- 1 Eigennamen van gebouwen of organisaties zijn in dit boek omwille van de leesbaarheid in de nieuwe spelling weergegeven, tenzij de oude spelling ook tegenwoordig nog wordt gebruikt. In de onderzoeksgids *Emigratie 1945-1967* zijn oude spellingsvarianten en gangbare afkortingen te vinden onder het tabblad Algemeen van elke instelling. De onderzoeksgids is raadpleegbaar via www.historici.nl.
 - 2 Typeringen Cort, Treub, Talma: <http://www.parlement.com>; I.P. de Vooys, <http://www.dbnl.org> (geraadpleegd 16-10-2013).
 - 3 Staatscommissie over de werkloosheid (Commissie-Treub), *Eindverslag, bijlagen 1^e bundel* (Den Haag 1914), subcommissie XII, 17-20; over emigratie 258-294, NA, Centrale Dienst Arbeidsinspectie / Commissies, 2.15.09, inv.nr. 58G; Hartland, *Geschiedenis van de Nederlandse emigratie*, 46-48.

zich passief moest opstellen inzake emigratie, of dat een actief optreden nodig en zelfs gerechtvaardigd was. Maurer was overtuigd van het laatste. Studie van wetenschappelijke artikelen had hem geleerd dat emigratie gezien werd als een economisch verschijnsel, dat door sociale wetten moest worden geregeld. Kritisch was hij over het feit dat Nederland in internationaal opzicht achterbleef bij de bescherming van zijn emigranten. De landverhuizerswet uit 1861 was volstrekt achterhaald en Nederland slaagde er maar niet in aansluiting te houden met het buitenland in de herziening ervan. Dat ging mede ten koste van de veiligheid van migrerende vrouwen, de helft van de Nederlandse samenleving waar ook Treub, Talma en De Vooy over het algemeen oog voor hadden.

Toch was Maurer geen voorstander van te grote overheidsbemoeiing. Samenwerking tussen regering en particulier initiatief leek hem de beste oplossing. Aangezien de landbouwsector volgens zijn onderzoeken getalsmatig de meeste emigranten telde, lag het voor de hand om op landelijk niveau een emigratievereniging voor landbouwers op te richten. Deze moest in nauwe samenwerking met consulaire ambtenaren de aspirant-emigrant van inlichtingen voorzien en helpen bij zijn voorbereiding. Tevens moesten ze met vereende krachten stimuleren dat eerder geëmigreerde Nederlandse boeren hielpen bij de opvang van de pas gearriveerden. Praktisch gezien moesten de taken verdeeld worden. Aangezien de trek naar Europese landen getalsmatig de grootste was, konden de arbeidsbeurzen het beste dit werkkerrein op zich nemen. De particuliere vereniging kon zich dan op de veel geringere overzeese emigratie concentreren. Maurer realiseerde zich dat ook niet-landbouwers emigreerden. Hij verwachtte echter dat zij in hun nieuwe vaderland vooral via arbeid op het land in hun bestaan zouden voorzien. En hoewel de industrie zeker zijn voordeel zou kunnen doen met de emigratie van Nederlanders door het ontstaan van nieuwe afzetmarkten, meende hij toch dat vooral de landbouwsector moeite, tijd en geld in de organisatie ervan moest steken. Helaas was er nog geen bond die de hele Nederlandse landbouw vertegenwoordigde, vandaar zijn oproep 'om met eenige flink aangepakte propaganda eene krachtige vereniging in elkaar te zetten'.⁴ Treub had zijn boodschap opgepikt.

Tijdens de oprichtingsbijeenkomst van de Nederlandse Vereniging Landverhuizing, die bewuste 12e december, meldden zich ter plekke 80 mensen als lid aan. Zij gaven aan Talma als voorzitter te willen. Gezien de kwetsbare geachte positie van vrouwen bij internationale migratie kreeg het bestuur ook opdracht op zoek te gaan naar enkele vrouwelijke bestuursleden.⁵ Een maand later waren mejuffrouw dr. Elisabeth Baelde uit Rotterdam en mejuffrouw H.P. Lefébvre uit Amsterdam bereid gevonden. Beiden hadden een uitstekend profiel voor deze bestuursfunctie. Baelde was vertegenwoordigster van het comité voor emigratie en immigratie van de Internationale Vrouwenraad en Lefébvre secretaresse van de Rooms-katholieke vereniging tot bescherming van meisjes.⁶ Maurer zelf werd de eerste directeur van het bureau van de Nederlandse Ver-

4 Alle citaten uit Maurer, *De Nederlandsche boer tegenover de Landverhuizing*, 2, 8, 28, 47-52.

5 Notulen bestuur NVL, 12-12-1913, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv.nr. 1; Hartland, *Geschiedenis van de Nederlandse emigratie*, 46-48.

6 Notulen bestuur NVL, 16-01-1914, ibidem. Zie tevens onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Nationale Vrouwenraad van Nederland en Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen (Nationaal Bureau Vrouwenarbeid), via www.historici.nl.

eniging Landverhuizing, dat een plekje kreeg binnen de muren van het ministerie van Landbouw, Nijverheid en Handel.

Zo begint het emigratiedossier. Als een voorzichtige samenwerking tussen particulier initiatief en overheid. Landbouw en arbeid, op dat moment nog binnen één departement verenigd, vrouwenparticipatie en sociale politiek vormen van meet af aan kernelementen. Ze zullen in de gehele twintigste eeuw in wisselende dynamiek en met verschillende snelheden draaien rond de samengestelde vraag hoe een en ander moet worden georganiseerd, door wie en waar de bevoegdheden komen te liggen. Dit boek zoomt in op de wijze waarop de verschillende hoofdrolspelers deze samenwerking na 1945 vormgaven en plaatst deze tegen de achtergrond van de Nederlandse verzorgingsstaat in de steigers en in een internationale context.

NEDERLAND EMIGRATIELAND?

EEN INLEIDING

Wie aan een buitenlander vraagt wat de Nederlandse samenleving zoal kenmerkt, zal niet gauw als antwoord krijgen dat de emigratie van haar inwoners zo'n opvallend verschijnsel is. Massaal wonen onder zeeniveau in delta's of in zelf drooggemalen polders scoort al snel hoger, naast allerlei eigenaardige gebruiken rond grote voetbaltoernooien en Koningsdag of de opvattingen ten aanzien van drugsgebruik, abortus en euthanasie. Hoewel Nederland van oudsher meer een land is van instroom dan van uitstroom, heeft het in het verleden toch een aantal emigratiegolven gekend.¹

De trek naar Noord-Amerika vanaf het begin van de negentiende eeuw was in relatie tot die uit andere Europese landen zoals Italië, Ierland of Scandinavië bescheiden, maar voor Nederlandse begrippen aanzienlijk. Tussen 1820 en 1920 zochten circa 273.000 Nederlanders een nieuwe toekomst in de Verenigde Staten of Canada.² Het vertrek was vaak religieus gemotiveerd, een gevolg van de afsplitsingen binnen de Nederlandse Hervormde Kerk van 1834 en 1886. Voor velen lagen echter vooral sociaal-economische oorzaken aan ten grondslag, zoals gebrek aan landbouwgrond, misoogsten of epidemieën. Na een relatief korte periode van vrijwel stilvallen van de emigratie tussen de twee wereldoorlogen, vertoonden vele Nederlanders in de eerste decennia na 1945 een tot dan toe ongekennde drang tot vertrek. Bij een NIPO-enquête in 1948 gaf een op de drie Nederlanders aan te willen vertrekken als men de kans kreeg. De trage wederopbouw en de daarmee gepaard gaande woningnood voor de rap groeiende bevolking, angst voor werkloosheid of een derde wereldoorlog en een structureel tekort aan landbouwareaal – ondanks het in cultuur brengen van delen van de voormalige Zuiderzee – waren de voornaamste redenen om Nederland daadwerkelijk te verlaten. Bijna een half miljoen Nederlanders koos een overzeese bestemming, ruim 230.000 bleven binnen Europa. Het zou tot het begin van de 21e eeuw duren voordat de absolute vertrekcijfers uit de jaren 1950 werden overtroffen en de percentages elkaar naderden. In 2006 emigreerde 5% van de Nederlandse bevolking, evenals dat in 1952 het geval was. Eerste analyses van deze recente emigratiegolf wijzen op een grotere diversiteit in de demografische samenstelling ervan. Meer dan voorheen vertrekken emigranten met niet-Nederlandse wortels. Daarnaast zijn veelgenoemde motieven een negatieve beleving van de publieke ruimte – weinig rust en groen in een dichtbevolkt land – en de zich opstapelende maatschappelijke problemen in een zich verhardend politiek klimaat.³

Op grond van deze feiten, die op de lange termijn bezien te reduceren zijn

1 Lucassen, 'Migratie en de canon van de Nederlandse geschiedenis' 95. Vgl. Ellemers, 'Migratie van en naar Nederland', 322-323.

2 Van Dalen en Henkens, *Weg uit Nederland*, 7.

3 Ibidem, vii, 8-10, 17-20; Schrover en Van Faassen, 'Invisibility', 14-15; Engelen, *Van 2 naar 16 miljoen mensen*, 126-130, 135.

tot een aantal korte piekperiodes van vertrek, is het niet vreemd dat Nederland niet als emigratieland te boek staat. Toch heeft vooral de golf die startte in de jaren vijftig van de twintigste eeuw en na-ijlde tot in de jaren 1980 in de collectieve herinnering flinke sporen nagelaten. Zelfs de huidige generatie achterblijvers kent nog wel een in leven zijnde oudoom of -tante in Canada, Australië of Nieuw-Zeeland of is zelf inmiddels op bezoek geweest bij de achterneven en -nichten. Het gemak waarmee contact is te onderhouden met 'verre' familie via de sociale media zal hiertoe zeker bijdragen, evenals de aandacht die de media de laatste vijftien jaar met regelmaat besteden aan het onderwerp.⁴

Een verklaring voor deze media-aandacht die de collectieve herinnering steeds opnieuw voedt, is te vinden in het feit dat dit de enige uit de hierboven besproken periodes is geweest waarin de Nederlandse overheid een bewust en intensief stimuleringsbeleid voerde. In deze zware en onzekere jaren van wederopbouw ontwikkelden opeenvolgende Nederlandse regeringen een economische politiek die aansloot bij de wens van bijna een derde van de Nederlandse bevolking om te emigreren. Deze politiek was gericht op soberheid en expansie. Stimulering van de industrialisatie vormde één van de speerpunten. In aanvulling daarop formuleerde de overheid een zogenaamd actief emigratiebeleid om de aanbodzijde van de arbeidsmarkt te kunnen reguleren. Gezien de verwachte bevolkingsgroei – en dus ook van de beroepsbevolking – werd een dergelijk alternatief noodzakelijk geacht. Het schrikbeeld van de lange rijen werklozen voor de stempeloketten uit de crisisjaren stond iedereen nog helder voor de geest. Er werden grootschalige voorlichtingscampagnes op allerlei niveaus op touw gezet om te wijzen op de mogelijkheden van emigratie. Naast de schrijvende pers zouden radio en de zich snel ontwikkelende televisie hierin een belangrijke rol spelen. Emigratie was een fenomeen waarvan de hele maatschappij was doordrongen. Analyses uit deze jaren spraken van een 'emigratieklimaat'.⁵ Tegelijkertijd vormde het Nederlandse emigratiebeleid een onderdeel van een collectieve West-Europese en tot op zekere hoogte mondiale inspanning om internationale migratie – een hot issue vanwege de prangende naoorlogse vluchtelingenproblematiek – te plannen, te controleren en te organiseren. Om dit beleid te kunnen vormgeven en uitvoeren, ontstonden zowel binnen als buiten Nederland vele organisaties en complexe overlegstructuren, waarvan sommige tot op de dag van vandaag bestaan.

-
- 4 Voorbeelden van aandacht voor emigranten of 'teruggekeerden' zijn te vinden in de serie van L. Smit e.a. 'De terugkeer', *Trouw, de Verdieping* van 17 juni 1996 t/m 22 juli 1996; 'De pioniers zijn oud en soms eenzaam.' *Vrij Nederland*, 29-06-1996, 40-44; J. Koelewijn, 'Heimwee', *NRC-Handelsblad*, bijlage M juni 1999, 90-98 en de televisie-documentaires H. Heijnen, *Uncle Frank* (28-10-1996) Hilversum: NPS; Y. Habets, *Nederlanders in den vreemde* (februari-maart 1998) en *Op zoek naar emigranten* (1998-1999) Hilversum: VPRO; Van Gewest tot Gewest (20-09-2001), *Afgedwongen emigratie van boeren 50 jaar geleden*; *Emigratie naar Canada*, NCRV-Dokument (20-11-2001) Hilversum: NCRV; *Emigratie naar Canada*, *Andere Tijden* (04-06-2002) Hilversum: VPRO; *Ouder wordende emigranten in Australië*, *Kruispunt* (maart 2003) Hilversum: KRO.
- 5 Delfgaauw, 'Emigratie als bijdrage', 353-354; *De gaande man*, 11.

Een minidepartement voor emigratie?

In de traditionele, grote overzeese landen van ontvangst werden ministeries van immigratie een normaal verschijnsel, zeker na 1945. Het omgekeerde, speciale ministeries van emigratie in landen van vertrek, kwam echter niet of nauwelijks voor. Daar was emigratie meestal ondergebracht bij andere departementen. De keuze waar precies versilde per land. Dat zegt wat over het beleidsterrein. Kennelijk werd en wordt emigratie niet – althans niet in eerste instantie – als doel in zichzelf beschouwd, maar eerder als multi-inzetbaar instrument, geschikt voor diverse doeleinden. Deze kunnen variëren van het bewaren van interne politieke stabiliteit tot bevolkings- of arbeidspolitieke overwegingen, of combinaties daarvan.

In het begin van de twintigste eeuw was emigratie in Nederland hoofdzakelijk een particuliere aangelegenheid. Overheidsbemoeienis met de emigratieverenigingen of -stichtingen bleef beperkt tot financiële ondersteuning. Waar er al sprake was van enige ambtelijke bemoeienis, was deze in eerste instantie afkomstig van het departement van Landbouw. Vanaf de jaren 1920 kwam deze van het ministerie van Arbeid, het latere Sociale Zaken. Het lag voor de hand dat na 1945 de onderbrenging van een structureel beleid dat emigratie van Nederlanders moest faciliteren bij één van deze twee departementen zou plaatsvinden.

De beleidsvoornemens van het eerste naoorlogse kabinet Schermerhorn-Drees en de debatten erover in het parlement leken te wijzen in de richting van het ministerie van Landbouw. Het schreeuwend tekort aan landbouwgrond en de trage cultivering en toewijzing van gronden in de Noordoostpolder maakten dat zowel regering als volksvertegenwoordiging emigratie van jonge boeren in een directe relatie met deze polderproblematiek noemden als meest voor de hand liggende oplossing, mits ‘goed geleid’.⁶ De inzichten in wat ‘goed geleid’ nu precies inhield, bleken echter te verschillen. Uit het parlement klonken stemmen om de organisatie als vanouds in particuliere handen te laten, met daarin een belangrijke rol voor ‘het georganiseerde bedrijfsleven’. Het kabinet benadrukte vooral de leidende rol die het zag weggelegd voor de overheid, met het oog op de internationale contacten op regeringsniveau. Als de ‘toekomstige’ sociale partners – de werkgevers en werknemersorganisaties – al een rol zouden krijgen, dan kon dit in zijn visie slechts een ondergeschikte zijn. De portefeuille bleef in handen van het ministerie van Sociale Zaken dat de ruimte kreeg om deze ook organisatorisch een steviger inbedding te geven in het departement.⁷

De opbouw van een emigratieapparaat bleek een proces van vele jaren te worden. Met de kennis van nu lijkt het typerend voor de periode na 1945 waarin planning en programmering hoogtij vierden en besluitvorming een steeds intensere verstrengeling van staat en maatschappij te zien gaf. De vele – vaak

6 Zie o.a. de regeringsverklaring van het kabinet Schermerhorn-Drees, ‘Nota omtrent een aantal punten van Regeeringsbeleid’ *HTK* 1945-1946, kamerstuknr. 123, ondernr. 2, hoofdstuk XIV, Landbouw, 19; *HTK* 1946-1947, 19-11-1946, 318 (vaststelling hoofdstuk XI, Landbouw) en 03-12-1946, 606 (vaststelling begroting Zuiderzeefonds).

7 *HTK* 1946-1947, kamerstuknr. 2 XII ondernr. 8, 23-24 (Rijksbegroting 1946 Sociale Zaken).

tegengestelde – belangen die daarbij speelden, vormden een vertragende factor. De uiteindelijke organisatie mocht er echter zijn. Deze werd vanaf begin jaren 1950 opgebouwd onder leiding van een regeringscommissaris, die direct onder de minister van Sociale Zaken viel. De socioloog Peter Hofstede, die er zelf jarenlang deel van uitmaakte, typeert het als een ‘imperium’, een ‘minidepartement...met een eigen buitenlandse dienst’.⁸ Het bouwwerk bleek in de jaren 1960 met het teruglopen van de emigratie aan erosie onderhevig. Belangrijke onderdelen ervan zouden echter blijven staan tot het begin van de jaren 1990, soms in iets andere gedaante, maar in elk geval tot lang nadat de enorme piek in de belangstelling voor emigratie was geweken.

Vraagstelling en wetenschappelijke context

Belangstelling voor gemengde besluitvormingsarrangementen

De emigratiegolf uit Nederland na 1945 is door verschillende disciplines en vanuit verschillende invalshoeken bestudeerd en beschreven. Sociologen namen daarin het voortouw, op enige afstand gevolgd door economen en demografen. Daarbij is aandacht besteed aan de emigranten zelf, hun (religieuze) achtergrond, hun motieven, de organisaties waarin zij zich verenigden, het proces van emigratie en hun lotgevallen na aankomst. Andere onderzoeken richtten zich op het migratiebeleid of de economische en demografische effecten hiervan in de landen van vertrek en ontvangst. Veel van de oudere studies zijn geschreven ter ondersteuning van dit beleid, een aantal zelfs in opdracht van Sociale Zaken.⁹ Opmerkelijk genoeg is er tot nu toe weinig oog geweest voor de rol van het ministerie zelf.¹⁰ Toch was dit het departement van de eerst verantwoordelijke minister voor zowel emigratie als immigratie, die emigratie onderbracht in een ruim bemeten commissariaat. Daarmee zijn ook de archiefcollecties die gevormd zijn onder verantwoordelijkheid van dit commissariaat weinig gebruikt. Ze zijn niet alleen de belangrijkste voor het onderzoek naar emigratie na 1945, maar werpen tegelijkertijd ook licht op het bredere beleidsterrein waarvan emigratie deel uitmaakte, namelijk het Nederlandse arbeidsmarktbeleid van die jaren.¹¹

Nederlandse historici hebben tot nu toe relatief weinig belangstelling getoond voor naoorlogse emigratie.¹² Het zwaartepunt in de geschiedschrijving over emigratie ligt vooral op de periodes vóór 1945, toen er van doelbewuste overheidsorganisatie nog geen sprake was. In de weinige onderzoeken die de emigratie na 1945 tot onderwerp hebben, is de aandacht hoofdzakelijk uitgaan

8 Hofstede, *Lief Nederland*, 35.

9 *Studies over de Nederlandse emigratie*. Zie Onderzoeksgids emigratie 1945-1967, Commissariaat voor de Emigratie, via www.historici.nl.

10 De Graaff constateert in zijn bestuurshistorische studie naar het ministerie van Koloniën een soortgelijke lacune voor de Indonesische kwestie. De Graaff, *Kalm te midden van woeste golven*, 15.

11 Hofstede, *Thwarted exodus*, 60-61; Elich, *Ene kant*, 63-64. Vgl. Van Bakkum, *Tussen vraag en aanbod*, 238-239, 243, 523, 558.

12 Schrover en Van Faassen, ‘Invisibility’, 3.

naar de emigranten en hun eigen organisaties, evenals bij de sociologische studies het geval was. Als er al aandacht was voor de rol van de overheid, dan lag de focus vooral op de inhoud van het beleid of – concreter – op het verschil in visie met de particuliere organisaties. Hiervoor is dan veelal teruggegrepen op het door de sociologen verrichte onderzoek. Zicht op de ontwikkeling van de infrastructuur die werd opgezet om initiëring én uitvoering van dit beleid in banen te leiden, is er vrijwel niet. Een door het Emigratiebestuur geïnitieerd historisch onderzoek met deze focus is onvoltooid gebleven.¹³ Dat de organisatie uiteindelijk veel meer omvatte dan de departementale kant ervan is dus bekend, maar de werking en de gevolgen ervan voor de besluitvormingsprocedures zijn grotendeels verborgen gebleven. Naast het minidepartement werd de kern van het emigratieapparaat gevormd door overleg- en besluitvormingsstructuren waarvan niet alleen de belangrijkste particuliere emigratieorganisaties onderdeel uitmaakten, maar ook andere departementen, andere middenveldorganisaties, lagere overheden en vertegenwoordigers uit wetenschappelijke kringen. Ook zij lieten archiefcollecties en andere bronnen na over beleid én emigranten, materiaal dat amper bekend is en zelden gebruikt. Deze vaststelling leidde ertoe dat het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis eind 2001 een gecombineerd bronontsluitend – en promotieproject startte over dit onderwerp.¹⁴

De geringe wetenschappelijke belangstelling voor emigratie na 1945 is overigens niet uniek voor Nederland. Ook internationaal valt hier een lacune te constateren. De onderbedeling van emigratie in het nationale en internationale migratieonderzoek lijkt samen te hangen met de perspectiefwisseling die plaatsvindt tijdens het migratieproces. Emigratie naar het ene land is immigratie in het andere land. Overheden blijken in de regel meer geïnteresseerd in de

13 Het onderzoek dat de historicus Marten van Harten in opdracht van het Emigratiebestuur verrichtte in de jaren 1982-1984 sloot aan bij eerder onderzoek van de werkgroep Migratie van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk (Commissie-Muntendam 1972-1977). Deze commissie deed in haar eindverslag de aanbeveling emigratie opnieuw actief te stimuleren. De onderzoeksvraag van het Emigratiebestuur paste vermoedelijk in het plan van KCES-directeur Jos van Campen om de naoorlogse emigratiegeschiedenis te laten beschrijven. Vooral Van Hartens tussentijdse verslag (november 1982) en werkschema (juni 1983) bevatten belangrijke aanzetten en vormen een bron van inzicht in de complexiteit van de organisatie van overheid en middenveld en de bijbehorende archiefbescheiden. Vrijwel alle historische publicaties over de emigratie na 1945 zijn daarmee schatplichtig aan Van Harten, inclusief deze studie. De 'Samenvatting van publikatie (in voorbereiding)', getiteld 'Naar wijder horizon: het actieve emigratiebeleid van maatschappelijke organisaties en overheid in Nederland, ± 1920-1960' (november 1984, met commentaar van Van Stekelenburg 1985), is rudimentair en – voor zover ik heb kunnen vaststellen (Elich dateert het manuscript in zijn proefschrift op 1985) – de enige schriftelijke neerslag die het onderzoek uiteindelijk heeft gekregen. Het bevindt zich in de mede door mij geïventariseerde onderzoekscollectie Van Stekelenburg, map 91, RSC, Middelburg.

14 Het project 'Naoorlogs emigratiebeleid in Nederland 1945-1967' is een van de vier onderdelen van het programma 'De wederopbouw en de opkomst van de verzorgingsstaat, 1945-1967' (looptijd 1995-2005). De overige projecten hebben geresulteerd in de onderzoeksgidsen Sociale Zekerheid 1890-1967, Zorgverzekeraars 1870-1968 en Dagboeken P.J.M. Aalberse 1891-1947, alle raadpleegbaar via www.historici.nl. Zie ook de afzonderlijke inleiding onderzoeksgids Emigratie 1945-1967.

mensen die komen, dan in degenen die gaan. Al lange tijd vertaalt zich dit in een onderzoeksbelangstelling die voor immigratie aanmerkelijk groter is dan voor emigratie. De laatste tien jaar wordt echter in het wetenschappelijk onderzoek veel meer onderkend dat emigratie en immigratie twee zijden van dezelfde medaille zijn en bepleit men de aandacht uit te breiden naar de emigratiekant.¹⁵

Ook de relatieve veronachtzaming van politiek-bestuurlijke aspecten in het migratieonderzoek blijkt internationaal een punt van discussie. Vanaf het einde van de jaren zeventig van de vorige eeuw heeft de Amerikaanse politicoloog Aristide Zolberg consequent geijverd voor een meer theoretische benadering van het migratieonderzoek waarin de rol van natiestaten beter tot uitdrukking komt. Vanuit de stelling dat het bij internationale migratie gaat om een inherent 'political process which arises from the organization of the world into a congeries of mutually exclusive sovereign states' bepleitte hij de aandacht niet uitsluitend te richten op individuele of door 'netwerken' bepaalde besluitvorming van migranten.¹⁶ Hij toonde aan dat de regulering ervan op nationaal en internationaal niveau door staten en andere politieke actoren invloedrijker is geweest dan tot dan toe werd verondersteld.

In zijn meest recente monografie laat hij zich leiden door de inzichten die de laatste vijftien jaar in vrijwel alle disciplines opgeld doen. Collectieve politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen worden niet meer beschouwd als het exclusieve domein van staten of overheden, maar blijken gedecentraliseerd plaats te vinden als gevolg van de rol die maatschappelijke belangengroeperingen daarin hebben gekregen. De aandacht heeft zich verlegd van 'government' naar 'governance'. Naar vormen van bestuur en een wijze van besturen op het snijvlak van overheid, georganiseerde maatschappij en markt. De staat is daarin nog steeds belangrijk, maar niet per se 'de baas'. Hij moet zijn macht delen met een veelheid van andere belangenbehartigers, op lokaal of bovennationaal niveau. Onderlinge relaties, verloop en uitkomst van besluitvorming liggen daardoor niet van te voren vast.¹⁷

In de visie van de Britse politicoloog Gerry Stoker biedt het governanceperspectief bij uitstek een kader om stijlen van 'besturen', opgevat als het creëren van de omstandigheden voor regelgeving en collectieve besluitvorming, en de veranderingsprocessen die daarin optreden in kaart te brengen en inzichtelijk te maken. Onder verandering verstaat hij vooral het vervagen van grenzen tussen publiek en privaat, waarbij de staat verantwoordelijkheden voor sociale en economische vraagstukken verschuift, afstaat of deelt met anderen.¹⁸ In hun gezamenlijk geschreven overzichtswerk analyseren Stoker en Chhotray, deskundige

15 Hollifield, 'The politics of international migration', 173; Green, 'The politics of exit', 263-265. Vgl. Van Faassen 'Min of meer misbaar', 50-51 en Schrover en Van Faassen, 'Invisibility', 5.

16 Zolberg, 'Matters of state', 81. Anders dan de titel doet vermoeden betreft hij ook het emigratieperspectief in zijn analyse. Zie ook Zolberg, *A nation by design*, 11. Vgl. Hoerder, die voor een omvattende theoretische benadering kiest waarin de 'migrant' als actor centraal staat in al zijn samenstellende netwerken. Daarin spelen de politieke en maatschappelijke structuren van het land van herkomst zeker een rol, maar op meer afstand dan bij Zolberg. Hoerder, *Cultures*, 15-19.

17 Zolberg, *A nation by design*, 20. Vgl. Chhotray en Stoker, *Governance Theory and Practice*, 2-3.

18 Stoker, 'Governance as theory: five propositions', 17-28, aldaar, 17-18, 21, 26.

op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, de belangrijkste wetenschappelijke debatten over het begrip, zoals die in de laatste jaren zijn gevoerd binnen een vijftal wetenschappelijke disciplines.¹⁹ Een constante daarin is de institutionele benadering en de aandacht voor een veelheid aan verschillende actoren. Het proces van vormgeving van onderlinge invloedsrelaties tussen staat, publieke en private actoren, meestentijds in overlegfora die bestaan uit diverse organisaties, diensten, instellingen of netwerken, krijgen een plaats in de analyse, inclusief hun geschreven en ongeschreven spelregels, zoals normen, gewoonten en verwachtingen.

In Nederland is zowel in de sociale, politieke en – meer recent – in de historische wetenschappen geconstateerd dat de ontwikkeling van government naar governance hier te lande een lange geschiedenis heeft. Nederland is als land van minderheden, met zijn meerpartijensysteem, coalitieregeringen en sterke belangenvertegenwoordiging feitelijk altijd een voorbeeld geweest van gemengde bestuursarrangementen. Qua politieke besluitvorming is het door buitenlanders wel vergeleken met een koor zonder dirigent. Op grond van deze lange geschiedenis is meermalen gewezen op de ‘laboratoriumfunctie’ die een dergelijke ‘nationale casus’ kan vervullen: bestudering ervan levert inzichten en mogelijkere nieuwe benaderingen op die op hun beurt weer van belang zijn in het internationale historische debat.²⁰ Deze studie wil een eerste aanzet geven tot zo’n governancebenadering van naoorlogse emigratiegeschiedenis. Het emigratiebestel dat de uitstroom vanuit Nederland na 1945 reguleerde staat daarin centraal. Dit bestel zal zowel binnen de Nederlandse overlegeconomie worden gepositioneerd als binnen internationale overlegstructuren voor internationale migratie.

Een tweeledige vraagstelling is hierbij leidend. Allereerst willen we weten wat de institutionele structuur van het Nederlandse emigratiebestel was tussen 1945 en 1967 en waaruit de archivalische nalatenschap bestaat van de samenstellende onderdelen ten aanzien van het onderwerp. De tweede vraag stelt de samenhang tussen deze structuur en de inrichting van de collectieve besluitvormingsprocessen centraal en luidt: op welke wijze heeft het Nederlandse

19 Het gaat om de terreinen politiek en openbaar bestuur, economie (economisch institutionalisme), internationale betrekkingen, ontwikkelingssamenwerking en recht. Ze wijzen erop dat het startpunt van de governancebenadering in de politicologie gevormd werd door de observatie dat de rol van de staat veranderde (‘uitholling’ op binnenlands en supranationaal niveau) als gevolg van deelname van een diverse mix van niet-statelijke actoren in (besluitvormingsprocessen in) het openbaar bestuur. Daarbij is onder meer aansluiting gezocht bij de theorievorming van de neo-institutionalist, een stroming die in de jaren 1980 binnen de sociale wetenschappen opkwam. Chhotray en Stoker, *Governance Theory and Practice*, 3-4; 18-19, 26-27; 214-216. Vgl. Alink, *Crisis als kans*, 55.

20 Van Berkel en De Goei, ‘The international relevance of Dutch history’, 4-5; Zie voor de governancebenadering: Aerts, ‘Civil society or democracy?’, 209-237. Internationale belangstelling voor het ‘Nederlandse werkgelegenheidswonder’ van 1990 mondde in 1997 uit in de studie van Visser en Hemerijck, *A Dutch Miracle*. Vgl. Andeweg en Irwin, *Governance and Politics*, 169, 182, 248; Kickert, *History of governance*, 8-14, 95-96; Derkzen, *The politics of rural governance*, 17, 159; Peters, *Verdeelde macht*, 30-31; Randeraad, ‘Bestuurscultuur’, 6. Meer algemeen over internationale vergelijking in relatie tot nationale geschiedenis Te Velde, ‘De internationalisering van de nationale geschiedenis’, 499-514, aldaar 511-513.

emigratiebestel vorm gekregen, hoe functioneerde het en hoe zijn vorm, ontwikkeling en functioneren te verklaren op basis van politieke en maatschappelijke verhoudingen en met inachtneming van de internationale context? Aangezien we dus op zoek gaan naar de formele en feitelijke invloedsverhoudingen tussen alle betrokkenen onderling en in relatie tot hun omgeving is systematische ontsluiting van de archiefcollecties onontbeerlijk. Alleen zo zijn alle betrokkenen te determineren, is een herhaalbare reconstructie van hun besluitvormingsprocessen te maken en zijn versteende historiografische aannames te doorbreken. Kennis van de institutionele architectuur en de werking van het bestel vormt de basis om inhoudelijke beleidsbeslissingen – die hier niet centraal staan – te kunnen begrijpen. Bovendien faciliteert een dergelijke ontsluiting meer in het algemeen empirisch onderbouwd bestuurskundig onderzoek naar machts- en invloedsverhoudingen in Nederland, iets waar een duidelijke behoefte aan bestaat.²¹ De concentratie op het bestel heeft een zeker nadeel. Emigranten en het proces van emigratie komen zodoende hooguit als afgeleide in beeld. We komen niet dicht bij de emigrant dan de ‘netwerken’ rond hun vertrek en aankomst.²² De meerwaarde van de systematische ontsluiting geldt echter ook hier: er is onbekend archiefmateriaal van en over emigranten blootgelegd, dat nieuwe invalshoeken en vraagstellingen kan genereren.

Om het onderzoek beter te laten aansluiten bij de nationale en internationale academische migratiedebatten is een nadere analyse van deze debatten noodzakelijk. Gezien de relatief geringe historische belangstelling tot nu toe beperken we ons niet uitsluitend tot het emigratieonderzoek. Het is tevens zinvol na te gaan of de overige invalshoeken die bij migratieonderzoek op basis van de ‘richting’ van de migratiebeweging worden gekozen – immigratie en internationale migratie – relevante inzichten opleveren voor de gekozen governancebenadering.

Gezichtspunt 1. Gaan

Voor een algemeen overzicht van het Nederlandse emigratiebestel na 1945 grijpen onderzoekers tot op de dag van vandaag terug op de dissertatie van de socioloog Peter Hofstede uit 1964. Het geldt terecht nog steeds als standaardwerk. Zijn proefschrift is kritisch maar tegelijkertijd loyaal aan het bestel, waar hij op dat moment was vertrokken. Van zijn kennis ‘van binnenuit’ heeft hij zo zorgvuldig gebruik gemaakt, dat afwijkende beleidsvisies binnen het departement of eventuele conflicten tussen personen of instanties zonder archiefonderzoek niet zijn te herkennen. Zijn schets is historisch nauwkeurig en betrouwbaar, maar staat logischerwijs in dienst van zijn centrale vraagstelling naar de relatie tussen individuele planning van potentiële emigranten en inhoud van ‘het’ overheidsbeleid. Als verklaringsmodel gebruikt hij het verzuilingsconcept. Emigratie uit Nederland en vooral het voortduren ervan nadat de economische noodzaak was weggefallen, weerspiegelt in zijn optiek de verzuilde religieuze maatschappelijke structuren. Voor de organisatorische infrastructuur waarbin-

21 Peters, *Verdeelde macht*, 18-20; 92-93; Bonjour, *Grens en gezin*, 302; vgl. Randeraad, ‘Bestuurscultuur’, 7.

22 Vgl. Van Faassen, ‘Achter de feiten aan’, 8.

nen dit beleid vorm kreeg, beperkt hij zich tot het formeel wettelijke en nationale kader. Daardoor is zijn schets tamelijk statisch: van de departementale kant toont hij een zorgvuldig geplamuurde voorgevel. Buiten beeld blijft hoe de bouwtekeningen tot stand kwamen, hoe het bouwwerk er van binnen uit kwam te zien en wat er zich na de ingebruikneming ervan achter de façade afspeelde. Dat geldt eveneens voor zijn beschrijving van de betrokken maatschappelijke belangenorganisaties. Ook de internationale inbedding blijft in zijn werk relatief onderbelicht, evenals de rol van lagere overheden.²³

In de studies die na Hofstede zijn verschenen – zowel uit de historische als uit andere disciplines – zou nog slechts eenmaal het gehele bestel in samenhang worden bestudeerd. De socioloog Joed Elich zet in zijn proefschrift uit 1987 over emigratie van Nederlanders naar Australië de feitelijke organisatie van het emigratieproces af tegen de ‘verankering’, de institutionalisering die emigratie in het collectieve bewustzijn kreeg in beide landen.²⁴ Zijn onderzoek is van belang vanwege de aandacht voor de rol van media en wetenschap als actief betrokkenen in het emigratiebestel. Daarmee verbreedt hij het onderzoek van Hofstede. De belangrijkste beperking van het boek is echter het feit dat Elich zich grotendeels baseert op secundair bronnenmateriaal, terwijl een gedegen bronnenkritische analyse ontbreekt. Uitspraken over zowel organisatie als inhoud van beleid berusten niet op een goed onderbouwde reconstructie, maar blijken nog al eens echo’s van de gekleurde visie van toenmalige actoren. Elich maakt soms grote sprongen in de tijd (zonder altijd te hechten aan chronologie) waardoor hij zo nu en dan verbanden suggereert die er niet zijn, terwijl interessante observaties onverklaard blijven.²⁵

In de bestuurskundige discipline zijn onderdelen van het emigratiebestel onderwerp van studie geweest. Uit een gezamenlijk initiatief van de vakgroepen Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam is een onderzoeksproject over Nederlandse departementen voortgekomen. De serie Departementale Studies die hiervan het resultaat vormt, geeft een profiel van diverse ministeries. De studie over Sociale Zaken behandelt de interne departementale veranderingen die het emigratiecommissariaat in de loop der jaren heeft ondergaan, maar ook begin en einde van de overheidsbeoefening met emigratie.²⁶ Zo blijkt het ‘beleidsdossier emigratie’ pas in 1992 formeel te zijn gesloten, meer dan 30 jaar na de beleidswijziging die in de algemene geschiedschrijving meestal centraal wordt gesteld.²⁷ Door de beperkte omvang zijn de profielschetsen echter vooral feitelijk beschrijvend en weinig problematiserend, zoals onderzoekers al eerder vaststelden.²⁸

De Groningse vakgroep Bestuurskunde heeft een eerste inkijk gegeven in

23 Hofstede, *Thwarted exodus*.

24 Elich, *Ene kant*, 8-9.

25 Ibidem, 57, 66, 71-73, 118-128.

26 Burger, *Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 103-113.

27 Bijvoorbeeld door Schuyt en Taverne, die menen dat het beleid in 1962 werd stopgezet. Er vond in 1961 echter uitsluitend een omschakeling plaats van een ‘actief’ naar een ‘positief’ emigratiebeleid, zoals in het specifieke emigratieonderzoek wel is onderkend. Schuyt en Taverne, 1950 (Engelse versie), 207. Zie hierna hoofdstuk 7.

28 De Graaff, *Kalm te midden van woeste golven*, 16. Opmerkelijk genoeg laat de historische vervolgstudie over het departement van Sociale Zaken het emigratiecommissariaat geheel buiten beschouwing evenals het emigratiebeleid zelf. Rigter e.a., *Tussen sociale wil en werkelijkheid*.

de verstrengeling van staat en samenleving toegespitst op een belangrijk onderdeel van het emigratiebestel. Ze bestudeerde onder meer het Emigratiebestuur, waarin overheid en middenveldgroeperingen bij elkaar aan tafel zaten. Als gevolg van de explosieve stijging van het aantal advies- en overlegorganen die de jaren 1970 en 1980 te zien gaven, startte deze vakgroep onderzoek naar zogenaamde 'Zelfstandige Bestuursorganen (zbo)', organen die als vorm van functioneel bestuur publiekrechtelijke bevoegdheden hebben om bindende verordeningen voor een bepaalde sector uit te vaardigen. Het Emigratiebestuur behoorde tot één van de dertig onderzochte organisaties (van de 613), op grond waarvan een typologie werd ontwikkeld.²⁹ Tot nu toe zijn de theoretische noties en de bevindingen van het bestuurskundig onderzoek echter nog niet gebruikt in het historische emigratieonderzoek.

Dit hangt voor een deel samen met de geringe productie van Nederlandse historici op het gebied van naoorlogse emigratie uit Nederland. In meerderheid betreft het gepubliceerde doctoraalscripties.³⁰ De gekozen invalshoek is meestal een verzuilde: vanuit het perspectief van de 'eigen' zuil worden de 'eigen' emigratiecentrale en de 'eigen' emigranten beschreven. Dat houdt niet in dat deze studies het onderzoek niet vooruit hebben geholpen. Vooral Mari Smits ontleedt minutieus de organisatorische complexiteit en het beleid van de katholieke emigratieorganisatie op nationaal en regionaal niveau. Archieven van enkele van de belangrijkste betrokken katholieke agrarische en werknemersorganisaties vormden daarvoor een voornamelijk bron. Voor de nationale inbedding ervan verlaat ook hij zich op Hofstede. In het 'internationale debat' – eerder te typeren als bilateraal- of spiegeldebat, want gevoerd per land van ontvangst – ligt de focus vooral op de Nederlandse immigrant en gerelateerde vragen van vestiging, assimilatie of etniciteit.³¹ Daarin is 'verzuiling' als invalshoek nog regelmatig herkenbaar. Zeker in de studies afkomstig uit Noord-Amerika, die met een ou-

29 Boxum e.a., *Zelfstandige bestuursorganen*, 1, 8-16. Dit gebeurde na voorstudies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Over de exacte definiëring van deze in 1974 door M. Scheltema gemunte term bestaat discussie. Boxum omschreef een zbo als 'een publiekrechtelijk orgaan van de centrale overheid, aan wie de uitoefening van een bestuurstaak is opgedragen zonder dat een hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister aanwezig is.' Anders dan de in de grondwet genoemde functioneel gedecentraliseerde lichamen als waterschappen (art. 133 GW) en openbare lichamen voor beroep en bedrijf (art. 134 GW) die een eigen positie in de hoofdstructuur van het staatsbestel kennen en als lagere overheid worden gezien, rekent Boxum de zbo's tot een niet-grondwettelijk vorm van functioneel bestuur van de centrale overheid, zij het aan de periferie ervan. Voor de definitiediscussie: WRR V35: Munneke e.a., *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid I*, m.b.t. Emigratiebestuur 535-541; WRR V41: Van Delden e.a., *Adviesorganen in de politieke besluitvorming*; WRR V54: *Zelfstandige Bestuursorganen*; Dijkstra en Van der Meer, 'Functionele decentralisatie', Co700-11, via www.politiekcompendium.nl (geraadpleegd 26-07-2013); Schroten, *De overheidsstichting*, hoofdstuk 3 aldaar 43-46.

30 Smits, Kompas; De Wit, Wegen; Prenger, 'In an Atmosphere'; Roholl, 'Emigration policy'. Daarnaast verschenen enkele studies en gedenkboeken over Nederlandse landbouwkolonies in Brazilië: Smits, *Holambra*; Wijnen, *Holambra 1948-1998* en idem, *De Nederlandse agrarische groepsvestigingen in Brazilië en posthuum een regionale studie over Noord-Brabant als onderdeel van een trilogie*: Van Stekelenburg, *Grote Trek*.

31 Zie voor een recent overzicht: Schrover en Van Faassen, 'Invisibility', 5-14.

dere en vaker religieus gemotiveerde Nederlandse immigratietraditie van doen hebben. Kritisch en nieuw onderzoek naar de organisatorische en beleidsmatige aspecten bij vertrek uit Nederland ontbreekt echter.

Het in 2010 verschenen proefschrift van Enne Koops vervult in dat opzicht een brugfunctie, zoals een recensent terecht heeft vastgesteld.³² In zijn studie over emigratie van gereformeerden, hervormden en katholieken naar Noord-Amerika 1947-1963 onderzoekt hij onder meer organisatorische kaders van vertrek en vestiging. Door beide zijden van de oceaan – inclusief de reis – in zijn analyse te betrekken doorbreekt hij de eenzijdige focus en verbindt historiografische tradities aan deze en gene zijde.³³ Zijn keuze voor het concept ‘emigratiecultuur’ als verklaringsmodel voor de numerieke omvang van de emigratie per groep werkt echter ook verhullend. Hij stelt daarin de relatie tussen religie en emigratie (de ‘emigratietraditie’) en de ‘beeldvorming door opiniemakers van de geloofsgroepen’ centraal. Maar anders dan de ondertitel doet denken, concentreert hij zich daarbij hoofdzakelijk op het gereformeerde volksdeel in al zijn denominaties. De andere groepen dienen vooral ter vergelijking. Opmerkelijker is dat hij de derde ‘bouwsteen’ of ‘laag’ van de emigratiecultuur, de organisatie, beschouwt als ‘uitvloeisel’ van de eerste twee, de ‘emigratietraditie’ en de ‘beeldvorming’.³⁴ Door deze impliciet verzuilde benadering concentreert hij zich vooral op de impulsen vanuit de kerken. Het is echter maar de vraag of zij in bestuurlijk en beleidsmatig opzicht de hoofdrolspelers zijn geweest. Het (voor)onderzoek van de historicus Marten van Harten en het boek van Smits suggereren namelijk dat die meer in sociaal-economische hoek moeten worden gezocht. Een werkelijk inzicht in wie initiatiefnemers waren om tot een nieuw naoorlogs emigratiebestel te komen en wat de onderlinge krachtsverhoudingen waren binnen de ‘kernorganen’ – Raad voor de Emigratie en Emigratiebestuur – blijft bij Koops daardoor uit.

Algemene sociaal-economische studies of die gericht op de industriële sector besteden echter amper aandacht aan het fenomeen emigratie, laat staan aan het bestel. Deze belangstelling is er wel bij studies naar de landbouwsector, zij het summier en opnieuw vooral vanuit een verzuilde invalshoek.³⁵ Vanuit de bredere benadering van het sociaal-politieke discours blijkt juist het domein

32 Recensie Mari Smits van Koops, *Dynamiek*, op: www.protestant.nu (geraadpleegd 14-04-2011).

33 Het boek van Koops vormt zodoende een mooi vervolg op dat van zijn copromotor Hans Krabbendam dat de Nederlandse emigratie naar Amerika 1840-1940 behandelt vanuit een zelfde ‘doorlopend’ perspectief. Krabbendam, *Vrijheid in het verschiets*; vgl. Elich, *Ene kant voor een bilateraal perspectief op emigratie naar Australië*.

34 Koops, *Dynamiek*, 22-23, 340-345.

35 Van Zanden en Griffiths, *Economische geschiedenis van Nederland*, 245. Zij constateren op basis van ‘oral history’, dat een alternatief voor de indicatieve industrialisatieplanning ontbrak. Ook Van Kersbergen en Vis menen dat er geen additionele maatregelen bestonden naast de industrialisatie-en geleide loonpolitiek. Van Kersbergen en Vis, ‘Staat, macht en sociale politiek’, 307. De studie van Ter Heide, *Ordering en verdeling*, 57, wijst op het tegendeel, evenals schriftelijk bronnenmateriaal zoals de regeringsnota’s omtrent de werkgelegenheid 1949-1950 en de eerste twee industrialisatie- en emigratienota’s, zie hiervoor hoofdstuk 1, § Sociaal-economische en demografische ontwikkelingen. Vgl. Smits, *Boeren met beleid*, 155-158; Duffhues, *Voor een betere toekomst*, 214-218.

waar emigratie formeel toe werd gerekend, dat van het arbeidsmarktbeleid,³⁶ 'stiefmoederlijk' te zijn behandeld zoals de sociologe en geografe Els Sol constateert in haar proefschrift. In haar eigen studie is de aandacht voor emigratie overigens niet veel groter dan die van de boze stiefmoeder voor Assepoester in haar zolderkamertje.³⁷ Ook in de studies die zijn voortgekomen uit het in 2001 gestarte Nederlands-Vlaamse onderzoeksproject naar het ontstaan van de overlegeconomie – de neutrale term voor 'poldermodel' –³⁸ blijft het emigratiebestel buiten beeld.³⁹ Dat is een logisch gevolg van de gekozen afbakening van de auteurs. De studie over Nederland start in 1967, dat wil zeggen als de emigratiestroom kwantitatief vrijwel is opgedroogd. Het onderzoek richt zich bovendien hoofdzakelijk op het domein van de sociale zekerheid. De overige twee domeinen – arbeidsverhoudingen en arbeidsmarktbeleid – worden slechts zijdelings belicht.⁴⁰ Qua theoretische invalshoek zijn de boeken van de historici Gregory Vercauteren en Doreen Arnoldus voor deze studie echter van waarde. Bij de analyse van de ontwikkeling van de 'basiscomponenten' oftewel de adviesorganen van de overlegeconomie gebruiken zij de governancebenadering, zoals ontwikkeld door de socioloog Jelle Visser en bestuurskundige Anton Hemerijck.⁴¹ In de subparagraaf *conceptuele kaders* van deze inleiding wordt uitgewerkt op welke wijze hierbij aansluiting is gezocht.

Gezichtspunt 2. Komen, gaan en doortrekken

Migratieonderzoek in algemene zin heeft de laatste twintig jaar een aantal programmatische artikelen en bundels opgeleverd. De daarin vervatte suggesties en bevindingen hebben tot nu toe vooral toepassing gekregen in onderzoeken die zich richten op immigratie, immigratiebeleid en immigranten. Mutatis mutandis zijn ze echter ook relevant voor analyses die het bestel tot onderwerp hebben waarin collectieve besluitvorming plaatsvond om vertrek te reguleren. De hieronder besproken onderzoeken hebben voor deze studie in die zin een attenderende waarde gehad.

Zo achtten de sociologen Penninx en Selier in 1992 een 'heuristisch raam-

36 Zie hiervoor de Arbeidsbemiddelingswet van 1930 en de Landverhuizingswet van 1936, onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlage wetgeving, via www.historici.nl.

37 Emigratie krijgt een vermelding in een voetnoot en een tabel. Hoewel ze uitgebreid ingaat op het gebrek aan coördinatie in het door Nederland gevoerde 'centrale' arbeidsvoorzieningsbeleid en op de analyse die de Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in 1967 hiervan maakte, laat zij zonder argumentatie onvermeld dat deze OESO-studie diverse paragrafen bevat over het Nederlands emigratiebeleid; Sol, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*, 100-115; vgl. OECD, *Manpower*, analyse en aanbevelingen ten aanzien van het Nederlandse emigratiebeleid: 44, 57, 88-91; 133-139; 141, 263, 190, 247.

38 Te Velde wijst er op dat het begrip 'poldermodel' sterkere associaties met het Nederlandse verleden, identiteit en politieke tradities heeft dan het neutrale 'overlegeconomie', Te Velde, *Regentenmentaliteit*, 205-206, 226.

39 Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang*; Arnoldus, *In goed overleg*.

40 Arnoldus, *ibidem*, 11.

41 Zie voor een introductie op dit onderzoeksproject, Arnoldus e.a., 'De groei van de overlegeconomie', 77-79, 100-101.

werk' onontbeerlijk voor theorievorming over internationale migratie en migratiebeleid. Zij wijzen dan al op het belang om de verschillende actoren, processen en analyseniveaus te definiëren en in relatie tot elkaar en de omgeving te beschrijven.⁴² Deze benadering doet op dat moment ook in de bestuurskunde opgeld.⁴³ Het zijn de jaren waarin een constructivistische visie op beleid wordt ontwikkeld om beter grip te krijgen op een complexe werkelijkheid. Beleidsproblemen worden niet opgevat als objectief gegeven vraagstukken waarvoor een optimale rationele oplossing kan worden gezocht, maar als sociale constructies. Zowel beleidsproblematiek als beoogde oplossingen worden geformuleerd door diverse betrokkenen in wisselwerking met elkaar. Dat gebeurt in besloten ambtelijke kring, maar ook in het meer open politieke of publieke debat en vanuit verschillende aannames, standpunten en waardeoriëntaties. Het is de taak van het wetenschappelijk onderzoek om deze constructieprocessen en het 'conglomeraat aan uitkomsten' dat hiervan het resultaat is, bloot te leggen en te problematiseren. Dat gebeurt idealiter zonder de kenmerkende gekleurde 'eenzijdigheid' van het politieke en publieke debat te reproduceren, zoals historica Marlou Schrover in haar oratie betoogde.⁴⁴

Rond de laatste eeuwwisseling zijn er enkele paradigmawisselingen in het migratieonderzoek gesignaleerd of bepleit, die zijn samen te vatten als het doorbreken van dichotomieën. De historici Jan en Leo Lucassen breken in de internationale bundel *Migration, Migration History, History* een lans voor een betere integratie van migratiestudies in de algemene geschiedschrijving. Ze geven daartoe een eerste aanzet met hun pleidooi voor meer conceptuele uniformiteit. De gepresenteerde casestudies wijzen uit dat schijnbaar ondoordringbaar geworden typologieën zoals 'vrijwillige' en 'onvrijwillige' migratie of, meer specifiek, 'arbeidsmigratie' versus 'vluchtelingenmigratie' beter kunnen worden losgelaten. Inmiddels heeft dit inzicht algemeen ingang gevonden, althans in het immigratiegerichte onderzoek.⁴⁵ Uit vooronderzoek naar het Nederlandse emigratiebestel blijkt dat het loslaten van deze dichotomie ook voor het vertrekgerichte onderzoek van belang kan zijn: in de adviesraad van het bestel kreeg namelijk een koepel van vluchtelingenorganisaties zitting. Dit is tot nu toe onverklaard gebleven.

Evenals Zolberg wijzen ook deze auteurs op het belang van de opkomst van natiestaten voor internationale migratie. Ze doen meerdere aanbevelingen voor nieuw onderzoek. Hun suggestie om, startend vanuit de economische structuur van een land, de reacties van politieke actoren – 'nationale en lokale overheden, werkgevers en vakbonden' – op de komst van immigranten op de arbeidsmarkt centraal te stellen, vraagt om een aanvulling.⁴⁶ Uiteraard dienen dan de reacties op *afcoming* van diezelfde markt centraal te staan. Bestudering

42 Penninx en Selier, 'Theorievorming over internationale migratie', 17.

43 Bekke, *De betrouwbare bureaucratie*, 22; Bekke e.a., *Departementen in beweging*, 4.

44 Schrover, *Om de meisjes*, 13. Vgl. recente bestuurskundige theorievorming van Popelaars naar aanleiding van ervaringen opgedaan tijdens haar werkzaamheden voor een parlementaire commissie betreffende Nederlands integratiebeleid voor immigranten, *Steering a course*, 1-3.

45 Lucassen, J. en L., 'Migration, migration history', 11-17; 32-33; vgl. L. Lucassen en Willems, 'Migratie en globalisering', 7.

46 J. en L. Lucassen, *ibidem*; vgl. Page Moch, *Moving Europeans*, 163. Voor een beleidsmodel voor immigratiepolitiek en de rol van overheid en belangengroeperingen

van het emigratiebestel lijkt in elk geval gedeeltelijk een nadere invulling te kunnen bieden aan dit punt van de onderzoeksagenda, op grond van het feit dat Sociale Zaken het beleidsterrein in portefeuille had en gezien de resultaten van het hiervoor genoemde onderzoek van Van Harten en Smits.

Deze invalshoek is tevens breder getrokken vanuit de wetenschappelijke discipline die internationale betrekkingen tot haar onderzoeksterrein rekent. De Amerikaan James Hollifield, specialist op het gebied van internationale politieke economie betoogt – eveneens vanuit overwegingen van vergelijkbaarheid van onderzoeksresultaten – dat analyse van internationale regulering van internationale migratie het best gestart kan worden vanuit de algemene onderzoeksvraag naar ‘vraag en/of aanbod van beleid’. Dit moet leiden tot de vervolgvraag ‘wie’ daarin beslissingen neemt en in ‘wiens’ belang? Specifieker: wordt er beleid gemaakt in het belang van ‘migranten, werknemers, werkgevers of een andere groep of in zoiets als het ‘nationale’ belang? Van daaruit zijn diverse deelvragen mogelijk, zoals naar de effecten van internationale migratie op de internationale betrekkingen tussen staten, bijvoorbeeld op het gebied van soevereiniteit of veiligheid. Hollifield moet echter vaststellen dat dergelijk onderzoek vanuit het perspectief van de zendende staten nog vrijwel onontgonnen terrein is.⁴⁷

Historica Nancy Green stelde in 2001 tijdens een internationale conferentie dan ook vast dat het tijd werd het ‘immigratieparadigma’ te doorbreken.⁴⁸ Systematisch onderzoek van het vertrekperspectief kan in haar visie een basis bieden om emigratie en immigratie als onderling samenhangende processen te begrijpen. Dat geldt eveneens voor de beleidsprocessen die ermee gepaard gaan en die nog te weinig als samenhangende aspecten van internationale betrekkingen zijn onderzocht, aldus Green.⁴⁹ De studies uit de conferentiebundel (2007) over emigratie uit Westerse staten beslaan echter hoofdzakelijk de periode voor 1940.⁵⁰ In de literatuurstudie van Obdeijn en Schrover worden wel de perspectieven van komen en gaan over een lange onderzoeksperiode gecombineerd, maar lijdt het emigratiegedeelte van na 1945 onvermijdelijk onder de eerder geconstateerde onderzoeksarmoede.⁵¹

Deze leemte doet zich ook voelen in de recente studies van Goedings, De Lange en Bonjour over respectievelijk arbeids(im)migratie- en gezins(im)migratiebeleid in Nederland na 1945.⁵² Alle drie de auteurs houden rekening met de hierboven bepleite uitgangspunten. Ze analyseren de institutionele context waarbinnen het beleid door diverse overheids- en middenveld actoren wordt gevormd en besteden aandacht aan de waarden en normen die daarbij een rol spelen. Ze hebben oog voor de fragmentatie van de besluitvormingsprocessen

daarin, zie de polemiek tussen Freeman, ‘Modes of immigration politics’, 885-886 en R. Brubaker, ‘Comments on “Modes of immigration politics”’, 903-908.

47 Hollifield, ‘The politics of international migration’, 137-138, 142, 173.

48 Conference ‘Citoyenneté et émigration’, Parijs 7-8 december 2001, zie Green en Weil, *Citizenship and those who leave*, xi.

49 Green, ‘Politics of exit’, 263-265.

50 Green en Weil, *Citizenship and those who leave*. Zie voor Nederland: Van Eijl en L. Lucassen, ‘Holland beyond the borders’, 156-175.

51 Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*.

52 Goedings, *Labor migration*; De Lange, *Staat, markt en migrant*; Bonjour, *Grens en gezin*.

en de mogelijke samenhang met de toenmalige emigratiepolitiek.⁵³ De Lange constateert zelfs met zoveel woorden dat nader onderzoek naar emigratiebeleid node wordt gemist. Ze veronderstelt dat dat een nog grotere verkokering binnen de overheid zal blootleggen dan eerder is aangenomen.⁵⁴ Sociale Zaken had immers beide beleidsterreinen in portefeuille, maar voor samenwerking of uitwisseling tussen de desbetreffende organisatieonderdelen heeft zij kennelijk geen aanwijzingen gevonden. Uit Goedings studie blijkt echter dat er op bepaalde momenten wel contacten zijn geweest. Uit een bijlage valt op te maken dat Nederlandse emigratieambtenaren aanschoven bij de Europese onderhandelingen over vrij verkeer van werknemers. Onderhandelingen, die voor Nederland toch vooral in het perspectief van immigratie stonden.⁵⁵ Tot een uitwerking of verklaring van dit gegeven komt Goedings echter niet.

Met de studies van de drie laatstgenoemde auteurs is de lacune op het gebied van onderzoek naar het Nederlandse naoorlogse immigratiebeleid behoorlijk ingevuld.⁵⁶ Dit boek biedt een complement waarin de emigratiekant van de migratiemedaille op het specifieke institutionele vlak verder is uitgewerkt, eveneens met inachtneming van de besproken uitgangspunten. Het maakt inzichtelijk hoe de 'vraag naar emigratiebeleid' op tafel kwam, 'wie' vorm gaven aan bestel én beleid, en hoe en waarom de 'uiteengerafelde' beleidsterreinen emigratie en immigratie op sommige momenten toch met elkaar verweven raakten. De bovengenoemde werken zijn daarbij benut als spiegel. Hoewel Green oproept een stap verder te gaan, biedt deze studie geen geïntegreerde analyse. Wel zullen we aannames of inzichten uit het immigratieonderzoek ter discussie stellen, wanneer dat nodig lijkt op grond van de bevindingen uit dit onderzoek.

Daarnaast maakt deze studie een begin met het uitwerken van de internationale betrekkingencomponent. Het door ons verrichte vooronderzoek heeft namelijk ook uitgewezen dat het Nederlandse emigratiebestel in een bredere internationale context moet worden geduid dan alleen die van de bilaterale relaties met de landen van ontvangst. In 1951 stond Nederland mede aan de basis van een internationale organisatie voor emigratie uit Europa. Er waren directe personele banden met het Nederlandse emigratiebestel. De tijdelijk bedoelde organisatie bestaat echter nog steeds, onder de naam International Organization for Migration (IOM). De IOM mag zich inmiddels verheugen in een groeiende wetenschappelijke belangstelling vanuit diverse disciplines. Aanvankelijk was die aandacht gering en versplinterd. Hieronder geven we de hoofdlijnen van de relevante debatten erover en geven we aan hoe en waarom ze zijn samengekomen. We besluiten met de mogelijke meerwaarde van de Nederlandse casus.

53 Goedings, *Labor migration*, 52, 62, 164, 132; De Lange, *Staat, markt en migrant*, 25-27; Bonjour, *Grens en gezin*, 57.

54 De Lange, *ibidem*, 81.

55 Goedings, *Labor migration*, 19 en bijlage IV, 375-376. Het gaat specifiek om J.A.U.M. van Grevenstein, directeur Nederlandse Emigratiedienst. Daarnaast hadden D.R. Mansholt, directeur-generaal Rijksarbeidsbureau en A.P.M. van Riel, hoofd migratiezaken Rijksarbeidsbureau ook een connectie met het emigratiebeleid: ze waren lid, respectievelijk plaatsvervangend lid van het Emigratiebestuur gedurende de jaren '50.

56 Penninx (2005) zoals geciteerd in Bonjour, *Grens en gezin*, 26.

Governance gaps en migration management. Een nieuw discours?

Het wetenschappelijke debat over internationale migratie wordt de laatste twintig jaar gekenmerkt door de aandacht voor globalisering. Uitgaande van een toenemende wereldwijde verwevenheid op economisch, politiek en cultureel gebied draait het debat vooral om de interpretatie van de veranderende betekenis van de grenzen van de natiestaat. Grofweg gesteld staan aan de ene kant van het debat diegenen die verwachten dat de grenzen uiteindelijk zullen verdwijnen. Zij wijzen op het feit dat natiestaten hun soevereiniteit en daarmee de controle over de eigen grenzen steeds meer kwijtraken aan transnationale organisaties zoals multinationals, door toedoen van internationale gerechtshoven of door overdracht aan supranationale organen zoals de Europese Unie. In feite is dit de kern van de bovennationale kant die het governanceperspectief in beeld wil brengen.⁵⁷

Daartegenover staan diegenen die onderkennen dat de betekenis van grenzen en grondgebied weliswaar verandert, maar dat dit niet per definitie inhoudt dat natiestaten daarmee vervallen of hun regulerende capaciteiten kwijtraken.⁵⁸ Ten aanzien van Europa ligt hun standpunt in het verlengde van dat van de onderzoekers die vanuit een historisch perspectief hebben betoogd dat het proces van Europese integratie vooral moet worden begrepen als nieuw 'instrument' om buitenlandse politiek te bedrijven. Een aantal Europese staten die verzwakt uit de Tweede Wereldoorlog waren gekomen, koos voor dit middel om zichzelf als belangrijkste organisatorische eenheid van nationale politiek opnieuw te positioneren. Alleen door grensoverschrijdende samenwerking meenden de lidstaten nationale politieke keuzes op diverse beleidsterreinen optimaal te kunnen uitvoeren, zoals empirisch is onderbouwd door de Britse historicus Alan Milward c.s.⁵⁹ Vanuit een vergelijkbare visie wordt er in het globaliseringsdebat binnen migratiestudies op gewezen dat het verdwijnen van de 'binnengrenzen' van de Europese Unie geenszins inhoudt dat daarmee ook de controlemogelijkheden van de buitengrenzen worden opgegeven.⁶⁰

In dit globaliseringsdebat overheerst de aandacht voor immigratie in liberale westerse natiestaten. Er wordt vooral getheoretiseerd over beheersing van de instroom en de factoren en actoren die daarbij in belemmerende of voorwaardenscheppende zin een rol spelen.⁶¹ Een discussie over grenzen, internationale regulering of zelfs overdracht van bevoegdheden waarin ook het perspectief van uitstroom is betrokken, is sterk verkaveld geraakt. Vanuit de klassieke focus op arbeidsmigratie lijkt een dergelijk debat weinig toepasselijk, behalve ten aan-

57 Chhotray en Stoker, *Governance Theory and Practice*, hoofdstuk 4, aldaar, 76-82; 92-94.

58 Zie voor recente weergaves van dit debat De Lange, *Staat, markt en migrant*, 1-4; Bonjour, *Grens en gezin*, 31-37.

59 Milward e.a., *The frontier of national sovereignty*, 5-10; vgl. Goedings, *Labor migration*, 20.

60 Geddes, 'Borders, territory and migration in the European Union', 205, 218.; vgl. 'Redactioneel' bij themanummer Organisatie en regulering van migratie in de nieuwe tijd, *Leidschrift*, 5.

61 Zie voor een kritische reflectie op de zogenaamde 'gap-hypothese' als beheersingsprobleem Bonjour, *Grens en gezin*, 287-291 en 329-333. Voor een meer normatieve benadering van de gap-hypothese, Schmidtke e.a., *Of states, rights and social closure*, 6.

zien van het integrerende Europa. In vluchtelingenstudies wordt er logischerwijs meer aandacht aan besteed omdat hier de immigratie vaker gepaard gaat met (de noodzaak tot) 'doormigratie' naar een derde land of terugkeer, zoals tegenwoordig vaker het geval is. Onderzoekers die wel oog hebben voor beide perspectieven, zoals Hollifield, Zolberg, Goedings en enkele anderen, zijn er kort over. Zij stellen vast dat er buiten de Europese Unie niet zoiets is ontstaan als een multilateraal beleidsregime waarin zendende en ontvangende landen overlegden over internationale arbeidsmigratie of overgingen tot regelgeving. Er bestond volgens hun een algemene voorkeur om arbeidsmigratie één op één, dat wil zeggen via bilaterale verdragen tussen zendend en ontvangend land te regelen.⁶² Dit in tegenstelling tot vluchtelingenmigratie, waarvoor wel diverse mondiale of regionale multilaterale overleginstanties in het leven zijn geroepen, aldus Hollifield.

Onlangs hebben eerdere pogingen om deze hardnekkige verkaveling te doorbreken een nieuwe impuls gekregen. Hierdoor komt een verbreding van het globaliseringsdebat binnen migratiestudies in zicht. Instroom en uitstroom en de beleidsmatige aspecten die met internationale migratie in volle omvang gepaard gaan, worden steeds vaker in samenhang in de analyse betrokken. De vraag naar de veranderende betekenis van grenzen en territorium blijft aan de orde, maar er valt een accentverschuiving waar te nemen in de richting waarin verklaringsgronden worden gezocht. De aandacht verlegt zich daarbij van supranationale organisaties of internationale rechtspraak naar de rol van andersoortige vormen van internationaal overleg: van informele topontmoetingen tot internationale organisaties die soms lastig te duiden zijn. Omstreeks 2010 kwam het concept 'migration management' in zwang voor deze nieuwe wetenschappelijke benadering van migratie in globaliseringsperspectief.⁶³

Het begrip zelf dateert echter uit de jaren 1990. Het is aanvankelijk als beleidsconcept gemunt, nadat de Commission on Global Governance van de Verenigde Naties het maatschappelijke debat over internationale migratie aanzwengelde. De achtergrond daarvan was de angst dat na beëindiging van de Koude Oorlog ongebreidelde migratie tot crises zou kunnen leiden. De versplintering die de overlegstructuren voor internationale migratie tot dan toe kenmerkte – in dit verband ook wel aangeduid als de 'governance gap' – vergrootte dat risico, was de mening.⁶⁴ In de visie van de VN bestond er behoefte aan een 'global and holistic regime of rules en norms' om alle soorten van menselijke mobiliteit ordelijk te reguleren en te coördineren: van wereldwijde economische migranten tot vluchtelingenstromen. Zodoende zou een situatie kunnen worden gecreëerd die voor zowel de migrant als de betrokken staten gunstig zou zijn. De beleidsmatige uitwerking zoals gepubliceerd in 2000 berustte op een driestapenplan. Inventarisatie en harmonisatie van belangen en beleid van alle staten die te maken hebben met migratie (1) zou dan moeten worden gevolgd door (2) een akkoord over een internationaal bestel voor wereldwijde migratie waarbij

62 Zolberg zoals geciteerd in Goedings, *Labor Migration*, 313; Hollifield, 'The politics of international migration', 160; Romero, 'The case of Italy', 58; vgl. Goedings, 'Controlemechanismen', 178.

63 Migration management and its discontents. Workshop 12-13 november 2010, Institute for Migration and Intercultural Studies, University of Osnabruck, Duitsland (Verslag V. Piché op discussielijst H-Migration, 6-12-2010).

64 Newland, 'The governance of international migration'.

(3) ook andere actoren dan staten een belangrijk aandeel in beleid- en de besluitvorming zouden moeten krijgen. Daarbij werd gedacht aan private actoren, expertpanels en inter- en non-gouvernementele organisaties.⁶⁵

De kernelementen in dit maatschappelijke debat zijn zodoende te typeren als aandacht voor migratie in haar volle omvang en in relatie tot voortschrijdende globalisering waarbij de nadruk ligt op de institutionele infrastructuur ter regulering ervan. Management en de vorming van een 'moderne' bestuursstructuur met een uitdrukkelijk governance-element (stap 3) spelen een hoofdrol. De laatste component is ongetwijfeld bedoeld om 'betere' of meer democratische besluitvormingsprocedures te garanderen, de normatieve kant die het governanceperspectief ook kent en dat vooral een rol speelt in actuele beleidsdebatten.⁶⁶ Pikant detail is echter dat de bedenker van het plan, de sociale wetenschapper, econoom en jurist Bimal Ghosh lange tijd verbonden is geweest aan de International Organization for Migration (IOM). En juist deze intergouvernementele organisatie geeft blijk van grootse ambities om de toon te zetten in het debat in de aanloop naar de beoogde 'World Migration Organization' en de eigen positie in het migratiemanagement te versterken.⁶⁷ Deze agenda is niet onopgemerkt gebleven. De hierboven vermelde paradigmawisseling in het wetenschappelijke migratieonderzoek moet vooral begrepen worden als de start van een kritische wetenschappelijke reflectie op het concept van migratiemanagement en de wijze waarop de IOM daaraan invulling geeft.

De huidige werkwijze van de IOM ten aanzien van de regulering van migrantenstromen is namelijk niet onomstreden. Met name de operationele werkzaamheden en terugkeerprogramma's blijken aan kritiek onderhevig. Ze worden door de Amerikaanse geografen Ashutosh en Mountz zelfs getypeerd als de 'dark side' van de IOM.⁶⁸ Zij betogen dat hulpverlening bij 'vrijwillige' terugkeer na interceptie (Australië) of detentie zich soms letterlijk afspeelt op 'in-between territories', buiten de landsgrenzen van de beoogde bestemmingslanden. Zodoende worden de territoriale grenzen van natiestaten figuurlijk opgerekt en reikt hun macht verder dan de grens. Ashutosh en Mountz concluderen dan ook dat de International Organization for Migration fungeert als 'state apparatus in supranational guise'.⁶⁹ Martin Geiger, Duits geograaf, typeert actoren als IOM als 'spindoctors' voor nationale regeringen, die door hun dienstverlening 'uitbesteding' van nationaal migratiebeleid mogelijk maken.⁷⁰ De Duitse politicoloog Fabian Georgi, bezig met dissertatieonderzoek naar de IOM, komt tot

65 Geiger en Pécoud, *The politics of international migration*, 2-3.

66 Chhotray en Stoker wijzen erop dat de governancebenadering niet alleen gericht is op het zoeken naar verklaringen voor historisch gegroeide situaties, maar ook gebruikt wordt om te adviseren hoe de 'kwaliteit' van beleidsdiscussies verbeterd zou kunnen worden, Chhotray en Stoker, *Governance Theory and Practice*, 4-5, voor de normatieve kant van de governancebenadering specifiek binnen het internationale betrekkingenonderzoek, 94-96.

67 Zie bijvoorbeeld de rapporten van de Global Commission on International Migration: <http://www.gcim.org> (geraadpleegd 31-07-2013). Vgl. Geiger en Pécoud, *The politics of international migration*, 3.

68 Ashutosh en Mountz, 'Migration management for the benefit of whom?', 28.

69 Ibidem, 30-34.

70 Interview L. van Efferink met M. Geiger oktober 2010: <http://www.exploringgeopolitics.org/interview-martin-geiger> (geraadpleegd 01-08-2013).

vergelijkbare conclusies. Hij roept op tot meer kritisch en onafhankelijk empirisch onderzoek naar deze op één na grootste maar 'weinig transparante' migratieorganisatie, om het debat effectiever te kunnen voeren.⁷¹

Aangezien de IOM in 1951 mede door Nederland in het leven is geroepen als Voorlopige Intergouvernementele Commissie voor de Migratie uit Europa, wil deze studie aan deze oproep gehoor geven voor een beter begrip van het Nederlandse bestel. Vanaf 1952 stond de organisatie bekend als Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM). Het ICEM kende lidstaten over de hele wereld, maar bleef buiten het verband van de Verenigde Naties. De doelgroep was tweeledig: emigranten op zoek naar 'nuttige arbeid' en vluchtelingen.⁷² Er waren in deze periode meer internationale organisaties actief op het gebied van internationale migratie, zoals de International Labour Organization, en hun aantal zou in de loop der jaren toenemen. Het ICEM zou echter als enige organisatie mandaat én budget krijgen voor operationele activiteiten op dit terrein. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR, 1950), die het met een klein administratief budget moest stellen. Vanuit het historiserende governanceperspectief dat deze studie hanteert, is het dus noodzakelijk om na te gaan waarom Nederland deelname aan het ICEM van belang vond en welke functie de organisatie voor Nederland en het Nederlandse emigratiebestel vervulde. Werden er werkelijk alleen uitvoerende taken overgedragen? Of was er – in governanceterminologie – sprake van 'verplaatsing van de politiek' of zelfs 'uitholling van de staat'?⁷³ Of gebruikte Nederland de organisatie toen al als instrument om nationaal eigenbelang te kunnen behartigen, het aspect waar Geiger en Milward op wijzen?

Oudere vluchtelingenstudies besteedden weinig aandacht aan het ICEM. Vermoedelijk zijn het veronderstelde zuiver operationele karakter en de twee gezichten die deze organisatie op basis van haar tweeledige doelstelling toonde – vervoersorganisatie voor vluchtelingen én voor economische migranten uit inmiddels meer welvarende landen – hier mede debet aan.⁷⁴ De retoriek waar-

71 Georgi en Schatral, 'Patterns and Effects of IOM's Migration Management Project'; Georgi, 'For the benefit of some', 46-48; vgl. Geiger en Pécoud, *The Politics of international Migration*, 3-6, 10-11.

72 Zie hiervoor de Wet op de organen voor de emigratie 1952/Besluit van 21 juli 1952 inzake de vertegenwoordiging van organisaties in de Raad voor de Emigratie en Resolutie tot instelling van een Voorlopige Intergouvernementele Commissie voor Migratie uit Europa (1951) / Statuut van de Intergouvernementele Commissie voor Europese Migratie (1953), *Nederlandse Staatswetten*, editie Schuurman & Jordens, 122. Te raadplegen via onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlagen, wetgeving, via www.historici.nl.

73 Bovens, *De verplaatsing van de politiek*, 13; vgl. De Haan, *Beginsel van leven en wasdom*, 216-217 en idem, 'Verplaatste democratie?', 89-107, aldaar 96; Chhotray en Stoker, *Governance Theory and Practice*, 18.

74 Marginale aandacht bij Proudfoot, *European refugees, 1939-1952*; Stoessinger, *The Refugee*, 65, 174-176. Widgren, 'Europe and international migration', 59 en Zieck, *UNHCR*, 110, 205, 236 hebben vooral oog voor de transportfunctie van de naamsopvolgers van ICEM: het Intergovernmental Committee for Migration (ICM) en de International Organization for Migration (IOM); vgl. Bouscaren, *International Migrations*, 32-46 die de dubbele doelstelling belicht en Salomon, Berghuis en Loescher die vooral het Koude Oorlogperspectief belichten, Salomon, *Refugees*; Berghuis, 'Ingegeven door angst'; Loescher, *The UNHCR and world politics*.

mee de introductie van het migratiemanagementconcept in 1993 gepaard is gegaan, heeft zoals gezegd een behoefte doen ontstaan aan kritische analyses. Het leidde tot een nieuw wetenschappelijk discours, dat zich hoofdzakelijk lijkt te concentreren op de periode vanaf het einde van de jaren 1980. Het idee van 'geleide migratie' – migratiemanagement – heeft echter oudere wortels dan de jaren 1990. Het blijkt, meer dan tot nu toe werd verondersteld, te berusten op een 'oud' internationaal beleidsdebat.⁷⁵ De oprichting van het Intergovernmental Committee for European Migration was één van de uitkomsten ervan. Lang over het hoofd gezien, door de januskop moeilijk te duiden, maar in het licht van de veronderstelling dat multilaterale regulering van internationale arbeidsmigratie vanuit Europa naar buiten-Europese bestemmingen heeft ontbroken des te interessanter. Recente onderzoeken stellen meestal de organisatie zelf centraal.⁷⁶ Onderzoek naar het ICEM of de International Organization for Migration vanuit het perspectief van de staten die bijdroegen aan de oprichting ervan – zendend of ontvangend – ontbreekt nog vrijwel geheel.⁷⁷

Aandacht voor de Nederlandse casus bevat een extra dimensie. Het ICEM stond namelijk van 1962 tot 1969 onder leiding van de sociaaldemocraat en jurist B.W. Haveman, voordien tien jaar lang Commissaris voor de Emigratie in Nederland. Deze studie wil vanuit dit Nederlandse perspectief licht werpen op de wortels van de bedrijfscultuur van ICEM/IOM, maar ook op de meer omvatende kwestie van samenhang en wisselwerking tussen nationale en internationale regulering van internationale migratie. Het zal de veronderstelling dat er geen multilateraal overleg over internationale arbeidsmigratie was ter discussie stellen. Deze verbanden zijn in het Nederlandse emigratieonderzoek niet eerder bestudeerd.⁷⁸

Het onderzoek: uitwerking van de vragen en kaders

De vraag naar het emigratiebestel en zijn bronnen

De analyse van de stand van het migratieonderzoek maakt twee zaken duidelijk. De feitelijke achterstand in het onderzoek naar naoorlogse emigratie uit Nederland wordt gemaskeerd door de vele wetenschappelijke studies die er in de hoogtijdagen vooral binnen de sociale wetenschappen zijn geproduceerd. Het uitstekende werk van Hofstede en de reeks studies over 'de Nederlandse emigrant' hebben als nadeel dat alles al lijkt gezegd. Daardoor lijkt er weinig wetenschappelijke noodzaak om het onderwerp nog eens grondig onder handen

75 Voor de eerste aanzetten van de Amerikaanse gedachtevorming uit de jaren 1940-1945, Heim, 'Projekt "M"', 123-139 en hoofdstuk 3.

76 Feldblum, 'Passage-Making and Service Creation'; Karatani, 'How history separated refugee and migrant regimes'; Elie, 'The Historical Roots'.

77 Voor Duitsland Steinert, *Migration und Politik*, 81-101, 329; vgl. voor Italië Romero, 'The case of Italy', 42.

78 Jasmien van Daele breekt een lans voor een dergelijk onderzoek vanuit het perspectief van de leemten in de ILO-historiografie. Van Daele, 'The International Labour Organization', 485-511, 509.

te nemen. De journalistieke waarde van emigratie van Nederlanders, de 'human interest' kant, vergroot het risico dat een ieder – wetenschappers inclusief – te gemakkelijk of, erger nog, onkritisch terugvalt op onderzoeken die meer dan een halve eeuw oud zijn. Zodoende bestaat er een gerede kans dat zelfs vijftig jaar na dato het maatschappelijke debat uit die dagen, dat mede bepaald werd door de toenmalige wetenschappelijke visie, niet wordt gedeconstrueerd maar gereproduceerd. Oude vragen, zoals die naar het waarom van financiële stimulering van emigratie naast het gelijktijdig binnenhalen van 'gastarbeid' blijven onvoldoende beantwoord.⁷⁹ Nieuwe vragen die in potentie een bijdrage kunnen leveren aan het hedendaagse maatschappelijke debat, zoals die naar de nationale intenties bij de oprichting van de International Organization for Migration, worden niet gesteld. De jaren vijftig indachtig: de naald dreigt in de kras op de plaat te blijven hangen. De geringe wetenschappelijke belangstelling voor het onderwerp heeft nog een neveneffect. Onderzoek naar emigratie na 1945 is tot nu toe hoofdzakelijk verzuimd benaderd, terwijl in het immigratieonderzoek meestal voor een bredere, internationaal georiënteerde sociaal-economische invalshoek wordt gekozen. Deze verschillende invalshoeken bemoeilijken een 'integraal' hedendaags wetenschappelijk debat.

Uiteraard zijn de diverse onderzoekswensen en leemtes niet door middel van één studie in te lossen of op te vullen. Internationaal vergelijkend onderzoek vergt een stevige kennis van 'nationale' emigratiegeschiedenissen. Inbedding in de algemene historiografie van een land, zoals bepleit door de gebroeders Lucassen, is daarbij terecht een vereiste. Nederland loopt daarin achter bij landen als Duitsland of Italië. Als belemmerende factor kan worden gewezen op de complexe structuur van het Nederlandse emigratiebestel. Hierdoor ontbreekt het aan overzicht over de beschikbare archiefcollecties en aan inzicht in hun onderlinge samenhang. Vaak zijn specifieke 'emigratiearchivalia' moeilijk herkenbaar. Ze zitten veelal verborgen in series met algemene benamingen in toch al lastig te doorgronden archieven van departementen, provinciale – of gemeentelijke administraties, grote samengestelde particuliere organisaties met bredere taakstellingen dan 'emigratie' alleen, of verstopt in persoonlijke collecties.

Het door ons uitgevoerde onderzoek is bedoeld om een eind te maken aan dat gebrek aan overzicht. Het biedt in antwoord op de eerste centrale vraag naar de structuur van het emigratiebestel en zijn nagelaten collecties een heuristisch instrument in de vorm van een onderzoeksgids. Deze bevat een analytisch overzicht van het rijke, maar soms lastig vindbare bronnenmateriaal in Nederland, Canada en Australië, kwantitatief de twee grootste landen van ontvangst. Door het onderzoek te concentreren op de jaren 1945-1967 vallen de effecten van alle 20e-eeuwse wetgeving (1936, 1952, 1967) die spelregels en spelers op emigratiegebied tot 1999 bepaalden, binnen de analyse. De gids pretendeert geen volledigheid, maar geeft door een combinatie van 'oppervlakteonderzoek' en 'diepteboringen' aanknopingspunten om nieuwe zoek- en onderzoeksstrategieën te ontwikkelen. De bijna 300 institutionele analyses van betrokken personen en instellingen, en de beschrijving van het gedeelte van hun archivalische nalatenschap dat betrekking heeft op emigratie, zijn te zien als de 'elementaire deeltjes'.

79 Bonjour heeft vanuit het immigratieperspectief een goede eerste voorzet gedaan door bloot te leggen dat het toenmalige argument van de 'tijdelijkheid' van gastarbeid een retorisch argument was. Zie verder hoofdstuk 8.

Ze maken het mogelijk om vanuit een eigen vraagstelling een eigen 'proefopstelling' te creëren. Zo kan de 'laboratoriumfunctie' van de *casestudy* Nederland in ruimer kring benut worden.

Een deel van het materiaal uit de onderzoeksgids is hier gebruikt om het ontstaan, de ontwikkeling en het functioneren van het Nederlandse emigratiebestel meer in de diepte te analyseren en te verklaren. De onderzoeksgids bevat echter ook verwijzingen naar bestanden in binnen- en buitenland die persoonskaarten of -dossiers met gegevens bevatten over sociale achtergronden, arbeidsverleden of medische gesteldheid van vele tienduizenden Nederlandse emigranten. Aangezien de centrale persoonsdossiers zoals destijds gemaakt door de Nederlandse Emigratie Dienst vernietigd zijn (conform de archiefwet), zijn dit soort verspreide bestanden tamelijk uniek en kunnen ze een impuls betekenen voor bijvoorbeeld life courses onderzoek.⁸⁰ Ze blijven in dit proefschrift echter ongebruikt.

De vraag naar verklaringen voor vorm en functioneren

Aan de vraag naar ontstaan, ontwikkeling en functioneren van het emigratiebestel ligt de veronderstelling ten grondslag dat de verzuilingsmetafoor een noodzakelijke, maar te weinig specifieke en daarmee onvoldoende verklaring biedt om de complexiteit van de georganiseerde naoorlogse emigratie te begrijpen. We veronderstellen dat de zich ontwikkelende neocorporatieve structuren van de overlegeconomie, dat wil zeggen van de gemengde economische orde tussen kapitalisme en socialisme waarin de samenwerking tussen de overheid en sociaal-economische belangengroeperingen centraal komt te staan, een belangrijke rol hebben gespeeld in de agendering, de besluitvormingsprocessen en de uitvoering van het emigratiebeleid.⁸¹ We verwachten echter tevens dat de stereotiepe scheidslijnen tussen de sociale partners, waarbij de belangenorganisaties van de werkgevers tegenover die van de werknemers staan, daarbij zijn doorbroken en dat er zich andere coalities hebben gevormd. De verklaring daarvoor zoeken we zowel in de emigratieproblematiek zelf als in de vorm van en dynamiek binnen het emigratiebestel, waarin ook organisaties van buiten de neocorporatieve kring een plaats kregen.

Verzuiling in de jaren 1950 speelde ontegenzeggelijk een dominante rol in de maatschappelijke verhoudingen in Nederland en dus ook in de emigratiebesluitvormingsprocessen. De nadelen die aan de verzuilingsmetafoor kleven, zijn echter tijdens en na het gereedkomen van het Amsterdamse verzuilingsproject door diverse auteurs onder woorden gebracht. Afschaffing van de term was de meest radicale suggestie.⁸² Onder meer de Belgische socioloog Staf Hel-

80 Mandemakers, *Waarom Jan en Cor met elkaar trouwden*. Voor meer informatie over de emigrantenregistratiekaarten: Van Faassen, 'Geregistreerde emigrantenlevens', 22-30.

81 Vgl. Albeda en ten Hove, *Neocorporatisme*, 7; 106-111.

82 Voor een beknopte samenvatting van de verzuilingshistoriografie en de reacties op het Amsterdamse verzuilingsonderzoek Blom, 'Vernietigende kracht en nieuwe vergezichten', 207-212; 226-233; De Rooy, 'Voorbij de verzuiling', 1, 45-57; vgl. Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang*, 6; Ellemers, 'Besprekingsartikel: Studies over verzuiling', 431-432.

lemans en de Nederlandse historicus Peter van Dam bepleiten een kritischer analytisch onderscheid of historisering ervan. Ze betogen beiden dat met de term meerdere zaken onder één noemer zijn gebracht, die beter afzonderlijk kunnen worden geanalyseerd.⁸³ Van Dam benadrukt bovendien dat niet het volledige Nederlandse verleden in termen van verzuiling of ontzuiling valt te beschrijven, domweg omdat niet de gehele samenleving in zuilen georganiseerd was.⁸⁴ Eerder deed historica Mineke Bosch een soortgelijke constatering. Zij stelt dat de systematische opdeling van sociaal verschil (inclusief sekseverschil) in drie tot vier gefixeerde belangengroepen (de zuilen) in de tijd zelf tot uitsluiting heeft geleid, maar ook dat deze standaardisering vervolgens ten koste is gegaan van de aandacht die de erbuiten vallende groepen in de gangbare historiografie hebben gekregen.⁸⁵ Vergelijkbare observaties vanuit politicologisch perspectief zijn te vinden in de bundel van Jet Bussemaker en Rianne Voet.⁸⁶ Daarnaast is in de oorspronkelijke verzuilingstheorieën de staat zelden geproblematiseerd als aparte entiteit.⁸⁷ De historicus Piet de Rooy bepleit dan ook om de aandacht onder andere te verleggen naar de vraag wat voor soort samenleving Nederlanders eigenlijk wilden, naar de zich wijzigende opvattingen over de rol van de overheid op diverse niveaus in de samenleving.⁸⁸

Het voordeel van een dergelijke perspectiefverschuiving is dat het daarmee logisch wordt de blik meer te richten op wat De Rooy het 'intermediaire' niveau tussen overheid en individuele burger heeft genoemd: op de corporaties, die primair een uitdrukking vormden van een wens tot organisatie uit sociaal-economisch belang.⁸⁹ De Noorse politicoloog Stein Rokkan vroeg al in 1977 aandacht voor deze corporatieve kanalen in het kader van de ontwikkeling van

83 Namelijk a) de wijze waarop burgers zich organiseren, b) de plaats van religie in de samenleving en c) de wijze van politiek bedrijven. Op grond hiervan stelt Hellemans voor drie betekenisniveaus met verschillende benamingen te onderscheiden: 'verzuiling' gebruikt hij in de sociologische betekenis van organisatorische uitbouw van een subcultuur; bij opdeling van de hele maatschappij in zuilen spreekt hij van 'verzuild pluralisme' en voor de wijze van politiek bedrijven reserveert hij de term 'verzuilde consensusdemocratie'. Daarnaast wijst Hellemans erop dat zuilen een grotere subculturele ideologische diversiteit kunnen hebben dan alleen levensbeschouwing (er zijn mogelijk ook boerenzuilen) en acht hij enkele bijkomende organisatiekenmerken noodzakelijk om van zuil te kunnen spreken, zoals een eigen politieke zuilpartij. Hellemans, 'Zuilen en verzuiling in Europa' 240-243, 253-255; vgl. De Rooy, die Hellemans voorstel tot scherpere definitie onderschrijft: 'Evenaar', 233; Van Dam, *Staat van verzuiling*, 19 en idem 'Een wankel vertoog', 3, 52-77, aldaar 55.

84 Van Dam, *Staat van verzuiling*, 47. In zijn gelijknamige paper (Huygens ING, Den Haag, 8 januari 2013) schat hij het percentage zware of verzuilde gemeenschappen op 60-70%; vgl. Randeraad en Wolffram, die in 1998 eveneens stelden dat besturen in Nederland in de 20e eeuw het 'afwegen van deelbelang' wordt, maar dat dit niet per se langs verzuilde lijnen loopt. Randeraad en Wolffram, 'De Nederlandse bestuurscultuur', 46-47.

85 Bosch, 'Domesticity, Pillarization and Gender', 2-3, 269-300, aldaar 291-292, 296-298.

86 Bussemaker en Voet, *Gender, Participation and Citizenship*, 2, 5-7.

87 Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang*, 3-7.

88 Aangehaald door Blom in 'Vernietigende kracht en nieuwe vergezichten', 231.

89 De Rooy, 'Moederwetenschap', 66-88, aldaar, 67.

een algemener en minder specifiek Nederlands concept van verzuiling.⁹⁰ Zeker voor de periode na 1945 spelen juist deze corporatieve actoren in zijn algemeenheid een belangrijke rol in het tot stand komen van de hierboven genoemde nieuwe, gemengde bestuursarrangementen met overheidsbevoegdheden, zoals de publiekrechtelijke bedrijfslichamen of zelfstandige bestuursorganen. Zij zijn daarin echter niet de enige. Bosch constateert terecht in haar overzichtsartikel uit 2010 over de ontwikkeling van het economische burgerschap van Nederlandse vrouwen dat de rol van de grotere koepelorganisaties voor vrouwen in het corporatieve circuit nog onvoldoende is onderzocht.⁹¹

Inmiddels is de gangbare mening dus dat er naast de verzuilende krachten tegelijkertijd allerlei tegenkrachten en andere mechanismen speelden, in zowel het algemene publieke, het politieke als het meer specifiek sociaal-economische domein,⁹² maar dat deze in de historiografie door overbelichting van het verzuilingsperspectief naar de achtergrond zijn verdwenen. In feite moest de hele 'BV Nederland' zichzelf na afloop van de Tweede Wereldoorlog opnieuw uitvinden. Oude partijen en organisaties trachtten hun legitimiteit te herwinnen of vormden juist nieuwe organisaties om 'oude fouten' te kunnen doorbreken, zoals een te ver doorgevoerde opdeling van de samenleving. Vrouwenorganisaties begonnen op allerlei terreinen nadrukkelijk hun partij mee te blazen. Op het internationale politieke toneel was neutraliteit ingeruild voor 'bondgenootschappelijkheid'. Het ligt daarmee voor de hand om bij de zoektocht naar verklaringen voor vorm en functioneren van het naoorlogse emigratiebestel al deze aspecten op hun eigen merites te beoordelen. De schijnwerpers zijn daarbij vooral gericht op de relatie met de algemene ontwikkeling van het sociaal-economische bestel in deze periode van wederopbouw en opkomst van de verzorgingsstaat.

De gedachtevorming hierover vond zijn oorsprong in een debat dat eind 19e eeuw startte en zijn hoogtepunt kende in de jaren 1930. In dit debat ging het bij uitstek over nieuwe verhoudingen tussen staat en maatschappij. Het 'orderingsidee' stond daarbij voorop. Corporatieve organen waarin werkgevers en werknemers samenwerkten – bipartiete overlegconstructies – zouden het hoofd moeten bieden aan de steeds complexer wordende sociale en economische problemen. In de discussie daarover speelden de ideologische opvattingen van de zuilen over de gewenste maatschappelijke orde en de taak die de overheid

90 Rokkan, 'Towards a generalized concept of *Verzuiling*', 4, 563-570, aldaar 566. Rokkan inspireerde Hellemans voor zijn nieuwe definities en pleidooi voor international vergelijkend onderzoek, Hellemans, 'Zuilen en verzuiling', 240, 248-249. Eerder toonde Righart aan dat verzuiling geen uniek verschijnsel voor Nederland was: Righart, *De katholieke zuil in Europa*; vgl. De Haan, *Zelfbestuur*, 88.

91 In navolging van Alice Kessler-Harris onderscheid Bosch een economisch burgerschap, naast de drie eerder door de politicoloog Th. Marshall onderscheiden burgerschapsdimensies (staatsburgerschap, oftewel recht op bescherming door de staat; politiek burgerschap, oftewel recht op politieke vertegenwoordiging en sociaal burgerschap, oftewel recht op onderwijs, minimum inkomen, gezondheidszorg, huisvesting). Economisch burgerschap veronderstelt gelijke kans op betaald werk naar keuze (economische onafhankelijkheid), naast het recht deel te nemen aan collectieve besluitvormingsprocessen in publiek- of privaatrechtelijke organisaties op sociaal-economisch terrein. Bosch, 'Domesticity, Pillarization and Gender', 274, 295-296; vgl. Van der Klein, *Ziek, zwak of zwanger*, 21, 210; De Haan, *Zelfbestuur*, 10, 178, 204.

92 Vgl. De Haan, 'De maakbaarheid van de samenleving', 98-100.

daarin had een grote rol – van het protestants-christelijke ‘soevereiniteit in eigen kring’, het katholieke ‘subsidiariteitsprincipe’ tot de sociaaldemocratische visie op staatsordening en economische planning.⁹³

De sociaal-economische praktijk zou zich echter na 1945 pragmatischer ontwikkelen. De Wet op de Bedrijfsorganisatie van 1950, die meestal als eindpunt van het ordeningsdebat wordt beschouwd, zou met uitzondering van de landbouwsector vooral een papieren letter blijven. Steeds meer legden werkgevers en werknemers hun onderlinge afspraken op sociaal en economisch gebied vast in collectieve arbeidsovereenkomsten. Voor dit overleg hoefden niet per se per bedrijfstak aparte corporatieve organen te worden ingesteld. Door de ontwikkeling van moderne instrumenten van structuur- en conjunctuurpolitiek ten behoeve van macro-economische sturing werd het ordeningsinstrument van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie feitelijk overbodig.⁹⁴

Dit sociaal-economische bestel – sinds 1960 aangeduid als ‘overlegeconomie’ – zou in de wetenschappelijke literatuur door diegenen die de staat onderkennen als aparte entiteit, getypeerd worden als een neocorporatief systeem. In tegenstelling tot het Nederlandse corporatisme van voor de Tweede Wereldoorlog dat de overheid vooral op afstand wilde houden, stond in het naoorlogse neocorporatieve bestel juist centraal dat de overheid de werkgevers- en werknemersorganisaties erkende als onderhandelingspartners bij het vormgeven van het sociaal-economische beleid. Er ontstonden meer zogenaamde tripartiete overlegconstructies. Staat en samenleving ‘omarmden’ elkaar in toenemende mate. In ruil voor deze medezeggenschap disciplineerden de sociale partners zichzelf en hun achterban. Stakingen waren taboe, de sociale rust moest bewaard blijven.⁹⁵

In de jaren 1980 richtte het wetenschappelijk onderzoek naar deze overlegeconomie zich vooral op beleidsinhoudelijke besluitvormingsprocessen.⁹⁶ Recent heeft het onderzoek zich verlegd naar analyse van de ontwikkeling van het systeem als zodanig. De term overlegeconomie wordt daarin gebruikt om het bestel aan te duiden waarin de economische ordening én het sociaal-economische beleid van een land wordt vormgegeven door middel van geïnstitutionaliseerd overleg van overheid, werkgevers en werknemers.⁹⁷ Dergelijke omvattende historische beleidsanalyses waarin het liefst zowel aandacht is voor institutionele als culturele factoren dragen bij aan het verkrijgen van nieuwe inzichten in het functioneren van politiek en bestuur, is de veronderstelling.⁹⁸

Evenals in het migratieonderzoek is echter ook in de sociaal-economische

93 Arnoldus e.a., ‘De groei van de overlegeconomie’, 90-91.

94 Ter Heide, *Ordening en verdeling*, 211.

95 Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang*, 7; Camphuis, *SER als adviseur*, 24; Oudersma, ‘Can a woman be just like a man?’, 123-124.

96 Voor een overzicht Verhallen e.a., *Corporatisme in Nederland*; Arendsen en Geul, ‘Corporatisme’, 46-70.

97 Arnoldus e.a., ‘De groei van de overlegeconomie’, 79.

98 De historicus Dirk Jan Wolffram brak tijdens zijn programmatische lezing bij het openingscongres van het Kossmann Instituut in 2005 een lans voor historisch onderzoek naar overheidsbeleid, in het bijzonder naar de totstandkoming van de verzorgingsstaat, waarin de (politieke en bestuurs)culturele en institutionele benaderingen gecombineerd worden. Eerder benadrukten de initiatiefnemers van de werkgroep ‘Geschiedenis en bestuur’, de historicus Nico Randeraad en de bestuurskundige Mark Rutgers, het belang van het historische perspectief bij onderzoek naar bestuur

geschiedschrijving sprake van een zekere mate van verkokering. Meestal gaat de aandacht uit naar één sector – veelal de industriële óf de agrarische. Weliswaar zouden de wegen qua overlegstructuren na 1950 uiteen gaan lopen, maar dat houdt niet in dat er in de jaren daaraan voorafgaand al sprake was van volledig gescheiden circuits. Juist voor de eerste naoorlogse jaren – die van het ontstaan van de centrale organen van de Nederlandse overlegeconomie – is dit een te grote simplificatie, mede gezien het belang van de agrarische sector in die periode voor het herstel van de economie. De interactie die er is geweest tussen de vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemers uit zowel de agrarische als de industriële sector ‘onderling’ en hun – al dan niet gezamenlijke – opstelling ten aanzien van de overheid blijft echter meestal buiten beeld. Deze wisselwerking vond vooral plaats via de koepelorganisaties die direct na de Tweede Wereldoorlog werden opgericht in afwachting van het verdere verloop van het orderingsdebat, zoals de Stichting van de Arbeid en de Stichting voor de Landbouw. Vooral de bemoeienis van de Stichting van de Arbeid met de emigratieproblematiek na 1945 blijkt een prachtig venster te bieden op de onderlinge dynamiek tussen *alle* sectoren en actoren, inclusief de overheid.

Dit ligt meer voor de hand dan op basis van de huidige kennis van het emigratiebestel lijkt. Daarin is hoofdzakelijk gelet op de drie verzuild georganiseerde emigratiecentrales, als gegeven. De samenhang tussen het ontstaan van twee van de drie centrales, de organisatie van het bestel als geheel en de hierover gevoerde beleidsdebatten zijn echter minder bekend. Zoals gezegd vormde emigratiebeleid voor diverse naoorlogse regeringen een onderdeel van de sociale poot van de sociaal-economische politiek. Het behoorde specifiek tot het arbeidsallocatie- of arbeidsvoorzieningsgedeelte van de arbeidsmarktpolitiek, dat als doel had de geografische mobiliteit van het arbeidsaanbod te stimuleren.⁹⁹ Een goede afstemming luisterde echter nauw. In eerste instantie was deze noodzakelijk met het oog op de benodigde arbeidskracht in landbouw en industrie voor de wederopbouw, daarna meer specifiek voor de voorgenomen industrialisatie. Bij deze afstemming werd steeds vaker gebruik gemaakt van wetenschappelijke adviezen, onder meer uit de sociologie.¹⁰⁰ Binnen de agrarische sector was de

en bestuurscultuur in Nederland. Wolffram, ‘Onze belastingcenten’, 62-67; vgl. Randerdaad, ‘Bestuurscultuur’, 3.

99 De Staatscommissie over de werkloosheid (Staatscommissie-Treub 1909-1913) besteedde in deze zin aandacht aan emigratie. Van Bakkum concludeert dat met de ideeën van de Staatscommissie-Treub een kader voor een nationale werkloosheidspolitiek tot stand kwam, dat door de brede visie en het ambitieuze politieke program verder reikte dan uitsluitend werkloosheidspolitiek en in feite tegelijk een politiek tot arbeidsmarktordening en een politiek tot realisatie van een economisch doelmatig beheer van de beroepsbevolking was. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Treub werd de Nederlandse Vereniging Landverhuizing in het leven geroepen (zie proloog en hoofdstuk 1). Van Bakkum, *Tussen vraag en aanbod*, 238-239, 243, 523, 558; vgl. De Haan, ‘Treub en de sociaal-democratisering’, 74; vgl. Fortuyn die betoogt dat pas in de jaren zeventig het besef doordrong dat het onderscheid tussen sociale politiek (waar werkgelegenheidspolitiek onder werd gerekend) en economische politiek dat tot dan toe gemaakt werd door de naoorlogse kabinetten eigenlijk niet te handhaven was: Fortuyn, *Sociaal-economische politiek*, 122.

100 Allocatie van arbeidskrachten was een van de belangrijke sectoren, waarop de sociologie als ‘interventie’ of beleidsondersteunende wetenschap zich richtte. Jonker, ‘Interventie’, 542.

interesse in emigratie al jarenlang hoog, als mogelijk alternatief voor het tekort aan landbouwgrond in Nederland en het daarmee samenhangende overschot aan beroepsbevolking in deze sector. Aan een andere oplossing dacht men liever niet. Een boer ging niet naar de fabriek. Emigratiebeleid als arbeidsmarktbeleid kende daarmee inherente spanningsvelden. Het leidde niet alleen tot een grote organisatiedrift, maar ook tot een ongekende activiteit van allerlei lobbyisten uit allerlei netwerken, dwars door alle scheidslijnen van politiek, openbaar bestuur, wetenschap of overig particulier initiatief heen. De inzet was het vinden van een dwingend argument op grond waarvan besloten kon worden of de verantwoordelijkheid voor het emigratiebeleid gedeeld of ongedeeld moest zijn en aan wie deze uiteindelijk het beste kon worden toevertrouwd.

In de verklarende hoofdstukken zullen we betogen dat de Wet op de organen voor de emigratie (1952), de wettelijke basis van het emigratiebestel, net als de Wet op de Bedrijfsorganisatie (1950) beschouwd moet worden als vorm van functionele decentralisatie in het sociaal-economische domein, als ordeningswet. We onderbouwen dit door de verhouding tussen de gelijktijdig gevoerde beleidsdebatten hierover te analyseren. Alleen door te ontrafelen op welke wijze 'polder' en 'emigratie' zich ook in figuurlijke zin tot elkaar hebben verhouden, valt inzichtelijk te maken hoe de beleidsdossiers emigratie en immigratie in de jaren 1950 en 1960 samenhangen, maar vooral gescheiden bleven. De volgende deelvragen zullen dienen als leidraad om de tweede centrale vraag te beantwoorden:

- Welke krachten en ontwikkelingen op politiek, sociaal-economisch en maatschappelijk gebied na 1918 vormden de diachrone context waarin emigratie als beleidskwestie gestalte zou krijgen?
- Op welke wijze zouden de organisaties die hieruit voortkwamen – of hun vertegenwoordigers of protagonisten – na 1945 bijdragen aan de vormgeving van het emigratiebestel dat verantwoordelijk zou worden voor initiëring en uitvoering van het emigratiebeleid?
- Welke rol speelden de internationale verhoudingen bij de vorming van het bestel?
- Hoe lagen de machts- of invloedsverhoudingen tussen de diverse spelers uit kringen van overheid en samenleving zowel in de adviseringsfase als in het latere bestel zelf en hoe kunnen deze worden verklaard?
- Hoe representatief was het bestel na 1952?
- Hoe ontwikkelden de verhoudingen zich binnen het bestel? Welke routines en conventies ontstonden er als gevolg van interne processen en in reactie op invloeden en ontwikkelingen van buitenaf, zowel op nationaal niveau als op internationaal niveau? Welke gevolgen had dat voor uitgangspunten van het beleid en de structuur van het bestel?
- Welke plaats heeft het emigratiebestel uiteindelijk ingenomen binnen de Nederlandse overlegeconomie en hoe valt het bestuurshistorisch te plaatsen?

Conceptuele kaders

Bij de bespreking van de gezichtspunten hebben we ons voorgenomen de antwoorden aan het algemene perspectief van de Nederlandse geschiedenis te rela-

teren.¹⁰¹ We kondigden aan daarbij gebruik te maken van de theoretische invalshoeken, die sociale wetenschappers en historici inmiddels ontwikkelden om de werking van politiek en bestuur in Nederland inzichtelijk te maken. Aangezien het governanceperspectief in diverse disciplines en meerdere debatten wordt gebruikt, is dit concept geschikt om de interactie tussen staat en samenleving in brede zin – dat wil zeggen binnen een nationale en internationale context – te bestuderen.¹⁰² Een nadere bepaling van het begrip ‘institutie’ is echter wenselijk, aangezien dit in meerdere betekenissen wordt gebruikt. Voor deze studie is de uitwerking die de bestuurskundige Frank Hendriks er aan geeft relevant. Hij constateert in zijn proefschrift over werking en betekenis van specifiek politiek-bestuurlijke instituties dat de belangrijkste inzichten uit de neo-institutionalistische organisatiesociologie en de bestuurswetenschappelijk georiënteerde politologie elkaar niet uitsluiten, maar twee parallellen vertoont.

In de eerste plaats is dat de aandacht voor bestuurlijke instituties opgevat als ‘duurzame organisatiestructuren’. Daarbij gaat het vooral om duurzame relaties tussen de staat en zijn samenstellende onderdelen (bestuursorganen). De duurzaamheid blijkt uit wetten, statuten, organogrammen, procedures en werkafspraken. Daarnaast is er in beide disciplines aandacht voor bestuurlijke instituties opgevat als ‘handelingspatronen met een gereguleerd karakter’. Hierbij gaat het vooral om formele en informele regels, rolvoorschriften, waarden, normen, conventies en stijlen die het gedrag en het handelen conditioneren. Hendriks wijst erop dat instituties niet alleen in beperkende maar ook in vormende of faciliterende zin invloed uitoefenen bij institutionele veranderingsprocessen.¹⁰³ Instituties zijn dus niet uitsluitend de bekende uitgesloten paden waarbuiten bijna niet te treden valt.¹⁰⁴ Hoewel het begrip institutie in politicologische of organisatiesociologische zin in de regel verwijst naar de sociale geleidingsmechanismen, kenmerkend voor een bestuurlijk systeem waarin beleidsactoren en beleidsgemeenschappen ingebed zijn, moet worden opgemerkt dat concrete bestuursorganen zoals de SER of de Sociale Verzekeringsraad of instellingen als de Stichting voor de Arbeid soms ook ‘instituties’ worden genoemd.¹⁰⁵

Om de specifieke dynamiek tussen de overheid en de beleidsactoren binnen het Nederlandse emigratiebestel te kunnen ontrafelen, zoeken we zoals gezegd aansluiting bij de conceptuele kaders, zoals ontwikkeld door de sociale wetenschappers Jelle Visser en Anton Hemerijck.¹⁰⁶ Hun model om de collectieve besluitvormingsprocessen van overheid en sociale partners binnen het

101 Zie deze Inleiding, § Vraagstelling, subparagrafen ‘Gezichtspunt 1’ en ‘Gezichtspunt 2’.

102 Chhotray en Stoker, *Governance Theory and Practice*, 1-2; Blömker, *Local Governance in internationaler Perspective*, 40-41; Peters, ‘Governance as political theory’, 23; vgl. Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang*, 11; zie ook noot 19 van dit hoofdstuk.

103 Hendriks, *Beleid, cultuur en instituties*, 89-101; 123, 129.

104 Vgl. Van Leeuwen, *Spoor van Thorbecke*, 14.

105 De socioloog Lammers verklaart dit door erop te wijzen dat de instellingen of organisaties de intern beleden waarden etc. als het ware belichamen, waardoor ze ‘een institutie’ worden. Lammers e.a., *Organisaties vergelijkenderwijs*, 351; Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 73, 85; Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang*, 15; Alink, *Crisis als kans*, 55.

106 Zie deze Inleiding, § Vraagstelling, subparagraaf ‘Gezichtspunt 1’.

neocorporatieve bestel – één van de typen van governance¹⁰⁷ – te analyseren, is inmiddels door meerdere onderzoekers gebruikt en getoetst.¹⁰⁸ In hun studie Een Nederlands mirakel zochten ze naar een verklaring voor het werkgelegenheidswonder in de jaren 1990 en, meer in het algemeen, naar het aanpassingsvermogen van het Nederlands overlegstelsel in veranderende politieke en economische omstandigheden. Ze betogen dat de beleidsdomeinen in de moderne verzorgingsstaat – arbeidsverhoudingen, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid – weliswaar inhoudelijk en institutioneel van elkaar gescheiden zijn, maar qua overlegstructuren ook tal van overlappingsen kennen, die elkaar beïnvloeden.¹⁰⁹ Door hun aandacht voor de historische processen die deze instituties in het leven hebben geroepen, brengen ze de complexiteit van het overlegstelsel tot uitdrukking en doorbreken de verkokering. Juist voor de bestudering van

107 Blömker noemt als governancetypen: 'hiërarchische sturing', 'markt', 'politieke netwerken', 'corporatisme', 'gemeenschap' en geeft daarbij tevens de kritiek op dit door Holtkamp ontwikkelde schema, namelijk dat de typen zowel structuren aanduiden, als een wijze van coördinatie. Ook Stoker ziet in corporatisme een vorm van governance. Hoewel Visser en Hemerijck de term 'governance' consequent reserveren voor type van beleid, definiëren ze de samenstellende delen ervan als instituties, actoren, en stijlen van besluitvorming. Het institutiebegrip definiëren zij als 'naar tijd en plaats gebonden sociale constructies die het menselijk gedrag, en bijgevolg verloop en uitkomsten in belangrijke mate duurzaam structureren' oftewel (spel)regels, normen en structuren. Onder deze 'structuren' vatten ook zij bestuursorganen als de SER of een instelling als de Stichting van de Arbeid, onderhandelingsplatforms die zij soms expliciet van het etiket 'institutie' voorzien. Evenals bij de governancetypen van Holtkamp en Blömker bevat ook hun governance/institutiebegrip dus enige 'vermenging' doordat het zowel voor (overleg)structuur, concrete instelling als spelregel wordt gebruikt. De sociale wetenschappen definiëren tegenwoordig 'drie werelden van handelen', die elkaar wederzijds kunnen beïnvloeden: die van de 'constitutionele' keuzes, de 'collectieve keuzes' en de 'operationele beslissingen'. In de eerste worden de duurzame structuren en regels voor de collectieve besluitvorming bepaald (vaak in wetgeving); in de tweede de beleidslijnen of –strategieën uitgezet en in de derde de beslissingen op operationeel niveau genomen. De processen zijn niet volgtijdelijk maar kunnen tegelijkertijd op verschillende niveaus plaatsvinden. Daarmee is het beter mogelijk analytische onscherpte te voorkomen. In dit onderzoek zullen uitsluitend de constitutieve en collectieve keuzeniveaus worden geanalyseerd. Blömker, *Local Governance in internationaler Perspective*, 53-55; Stoker, 'Governance as theory', 18; Visser en Hemerijck *Een Nederlands mirakel*, 71-73, 85, 101-102 en de Engelse vertaling 'A Dutch miracle', 71; vgl. noot 18 en Hendriks, *Beleid, cultuur en instituties*, 121; Hupe, *Overheidsbeleid als politiek*, 31; Aerts, 'Civil society or democratie', 233.

108 Het meest intensief door de Vlaamse en Nederlandse onderzoekers Vercauteren en Arnoldus van het VNC-project naar het ontstaan van de overlegeconomie; zie ook Camphuis, *SER als adviseur*, 20-23; Sol, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*, 31-32. In 2006 gebruikte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – waar Hemerijck op dat moment deel van uitmaakte – het model om het onbehagen met het politieke bestel bij burgers en politici te analyseren en een empirisch onderbouwd pleidooi op te zetten om meer oog en waardering te krijgen voor het feit dat politiek een zaak is van collectieve leerprocessen. WRR, *Lerende overheid*, (WRR-rapport 75, Amsterdam 2006) 9-12; 74-76; 91-92.

109 Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 26-29; vgl. Arnoldus, *In goed overleg*, 15-16.

het emigratiebestel, dat zich op het eerste gezicht lijkt te hebben onttrokken aan de overlegeconomie, kan een model dat aandacht heeft voor overlappingen en ruimte biedt om grensgebieden in te kleuren meer duidelijkheid bieden.

De auteurs definiëren corporatief beleid als gestructureerde samenwerking en onderhandeling over vraagstukken van sociaal-economisch beleid tussen officiële vertegenwoordigers van de georganiseerde belangen van werkgevers en werknemers, gestimuleerd en bevorderd door de overheid. Ze onderscheiden twee kenmerken van dat beleid. Dat zijn a) de mate van institutionele integratie van georganiseerde belangen in de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering en b) de mate van maatschappelijke steun voor dit soort beleid bij de betrokken belangenorganisaties. Institutionele integratie veronderstelt 'ordeningspolitiek' van de overheid. Deze moet bereid zijn haar regulerende bevoegdheden in de publieke ruimte te delen met maatschappelijke organisaties, die bestuurlijk zelfstandig zijn. De mate van maatschappelijke steun hangt samen met het vermogen van organisaties een balans te vinden tussen het representeren van de belangen van hun achterban en het behouden van de loyaliteit van diezelfde achterban bij onderhandelingen met anderen waarin verdelingsvraagstukken aan de orde zijn en concessies worden gedaan. Zeker bij koepelorganisaties kan de achterban zeer divers zijn en is de veronderstelling dat zij meer geneigd zullen zijn een grootste gemene deler of algemeen belang te zoeken. Maatschappelijke steun kan zowel van binnenuit als van buitenaf onder druk komen te staan en afkalven.¹¹⁰

Visser en Hemerijck veronderstellen geen rechtstreekse relatie tussen de mate van institutionele integratie en de mate van maatschappelijke steun. Het feit dat belangenorganisaties een onderdeel vormen van politieke besluitvormingsprocessen, hoeft niet te betekenen dat ze beleidsinitiatieven per definitie steunen. Draagvlak en institutionele integratie hoeven zich dan ook niet in een gelijk tempo te ontwikkelen. Het eerste kan aan snelle veranderingen onderhevig zijn, terwijl het veranderen van institutionele arrangementen meestal tijd vergt. Door de institutionele integratie en de mate van maatschappelijke steun tegen elkaar af te zetten in twee niveaus – hoog en laag – onderscheiden ze vier typen van corporatief beleid: innovatief corporatisme, responsief corporatisme, immobiel corporatisme en corporatieve ontvlechting.

Door de wisselwerking tussen institutionele integratie en maatschappelijke steun in de tijd te volgen, kan de dynamiek van institutionele verandering worden blootgelegd. Elk type corporatief beleid kent eigen historische fases en kan zich altijd opnieuw voordoen. Zo heeft innovatief corporatisme bijvoorbeeld betrekking op de periode waarin corporatieve institutievorming plaatsvindt. Er worden duurzame overlegstructuren gevormd om publieke en particuliere belangen te kunnen coördineren. De mate van maatschappelijke steun is hoog – zoals na oorlog of crisis – maar de mate van institutionele integratie laag. De auteurs betrekken dit type beleid op twee perioden. De eerste situeren ze tussen 1945-1950, de jaren waarin de bipartiete Stichting voor de Arbeid (1945) en de tripartiete Sociaal-Economische Raad (1950) tot stand kwamen. De tweede trad in na 1991 toen er een tripartisering van het tot dan toe hoofdzakelijk centraal aangestuurde arbeidsmarktbeleid plaatsvond, na

110 Visser en Hemerijck, *ibidem*, 70-71, 94, 102-105; vgl. Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang*, 11.

periodes van responsief en immobiel corporatisme.¹¹¹

Om de verschuivingen binnen het bestel te kunnen verklaren hebben de auteurs de uit Amerika afkomstige theorie van het 'beleidsleren' verfiind. Er is sprake van beleidsleren als doeleinden en middelen van het beleid op basis van opgedane ervaringen (vaak beleidsfalen) en nieuwe informatie weloverwogen worden bijgesteld. Beleidsleren is een proces waarbij de betrokken actoren zowel puzzelen als poweren. Puzzelen vergt van beleidsmakers dat ze onder tijdsdruk inzicht trachten te krijgen in de aard van beleidsproblemen en stukjes van mogelijke oplossingen aandragen. Bij het poweren gebruiken ze hun macht of invloed om maatschappelijke en politieke krachten te mobiliseren voor een bepaalde diagnose en de door hen gewenste oplossingen van het probleem. De auteurs onderstrepen dat het Nederlandse beleidsbestel zich onderscheidt van dat in andere landen omdat niet alleen politici of topambtenaren puzzelen en poweren. Ook in de overleg- en adviesorganen waarin overheid en georganiseerde belangen elkaar ontmoeten, vinden deze processen plaats.¹¹²

Visser en Hemerijck onderscheiden drie niveaus van beleidsleren.¹¹³ Instrumentele, minieme technische aanpassingen aangebracht binnen de overlegorganen of departementen typeren ze als aanpassingen van de eerste orde. Van institutionele aanpassingen (tweede orde) is sprake wanneer de regels van het spel worden bijgesteld. Er vinden dan wijzigingen plaats in de verantwoordelijkheden tussen overheid en maatschappelijke actoren, bijvoorbeeld door de wijze waarop hun onderlinge interactie wordt georganiseerd. Gevestigde belangen verliezen op dat moment macht en invloed. Bij een paradigmawisseling (derde orde) vindt er een fundamentele verschuiving plaats in de waardepatronen die de overkoepelende doeleinden en de veronderstellingen die er leven ten aanzien van het beleid mede bepalen. De geldigheid van het beleid staat ter discussie.¹¹⁴

Vercauteren wijst in zijn onderzoek naar de Belgische overlegeconomie op de kracht van de theorie van beleidsleren om beleidsveranderingen te kunnen verklaren, ook buiten een Nederlandse context. Door te kiezen voor een benadering die niet alleen instituties van belang acht, maar ook plaats inruimt voor ideeën en machtsfactoren van strategisch handelende individuen – het zogenaamde 'actor-centered institutionalism'-vermijden Visser en Hemerijck een zeker determinisme.¹¹⁵ Vooral theoretici uit de hoek van het neo-institutionalisme en de Nieuwe Institutionele Economie, met een focus op padafhankelijkheid,

111 Responsief corporatisme: hoge integratie, hoge steun, 'probleem-oplossende stijl van besluitvorming'; immobiel corporatisme: hoge integratie, lage steun, 'overleg zonder consensus', verdeeldheid binnen de belangenorganisaties; corporatistische ontvlechting: lage steun, lage integratie door 'autonome strategie van terugtrekking van de staat uit de corporatistische beleidskaders'. Gezien de periodisering van deze studie (1945-1967) zullen niet alle typen corporatief beleid evenveel aandacht krijgen. Visser en Hemerijck, *ibidem*, 105-110.

112 Visser en Hemerijck, *ibidem*, 80-81, 87; Vercauteren, *ibidem*, 12; vgl. De Graaff, *Kalmte midden van woeste golven*, 23-25.

113 Visser en Hemerijck, *ibidem*, 113-114.

114 Vgl. Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang*, 12.

115 *Ibidem*, 14; vgl. Oldersma die signaleert dat Hemerijck zich deze zwakte van de 'vroege' theorievorming over corporatisme realiseerde, 'Can a woman be just like a man?', 123-124 en noot 2.

menen dat de keuzemogelijkheden van beleidsmakers worden geconditioneerd door de bestaande institutionele structuur. Oftewel: eerder gemaakte keuzes beperken de beleidsopties. De theorie van beleidsleren laat juist toe dat strategisch handelende personen overleginstituten in hun voordeel trachten te veranderen, maar daarbij ook inschattingfouten kunnen maken. Hierdoor hoeft de uiteindelijke uitkomst niet altijd een verbetering te betekenen, aldus Vercauteren.¹¹⁶

Deze meer intentionele benadering van het institutionalisme is sinds de jaren 1990 door meerdere auteurs bepleit en sluit aan bij de hierboven beschreven benadering van Hendriks.¹¹⁷ Ook hij gaat uit van een wisselwerking tussen individu en institutie. Daarbij benadrukt Hendriks expliciet dan Visser en Hemerijck het belang van de achterliggende waarden en gewoonten die bij individuen of organisaties bestaan, hun 'cultuur'. Deze zijn medebepalend bij het vormgeven of veranderen van bestuurlijke instituten, aldus Hendriks.¹¹⁸ Deze

116 Ibidem; vgl. Visser en Hemerijck, 76-78. Zie voor een samenvatting van vergelijkbare debatten uit de Amerikaanse organisatiesociologie ook Lammers e.a., *Organisaties vergelijkenderwijs*, hierin de bespreking van de Amerikaanse socioloog Fligstein die interorganisatiele velden (bedrijfstak, productgroep) benaderd als 'partijen-in-een-systeem'. Fligstein wijst eveneens op het belang van het actorperspectief en benadrukt de verwevenheid van de cognitieve, normatieve en machtsdimensie. Lammers e.a., *Organisaties vergelijkenderwijs* hoofdstuk 7, aldaar 450-451 en 463-464.

117 Zie voor een samenvatting van de internationale debatten hierover Chhotray en Stoker, *Governance Theory and Practice*, hoofdstuk 2 en 3, met name 41-46; Klaartje Peters ziet de actorgerichte benadering daarentegen als *tegenovergesteld* aan een institutionele benadering, Peters, *Verdeelde macht*, 16-17. Voor het hanteren van een genderperspectief ten aanzien van instituten en structuren, Scott, *Gender and the Politics of History*, 4-5, 10, 49-50; vgl. Lorenz, *Constructie van het verleden*, 206-207, 220; Bevir en Rhodes, *Interpreting British governance* 32, 68-77; Rhodes, 'Waves of governance', 33, 44.

118 Hendriks gebruikt het begrip 'beleidscultuur' als een engere definitie van politieke cultuur. Beleidscultuur verwijst naar 'waarden, normen en gewoonten die in het publiek beleid (oftewel in de openbaarheid, MvF) ten aanzien van een specifiek onderwerp ten toon worden gespreid', zowel in denken als in handelen. Zijns inziens ligt beleidscultuur in het verlengde, maar is het tegelijkertijd ruimer dan het begrip 'organisatiecultuur', dat verwijst naar 'waarden, normen en gewoonten omtrent taakverdeling en afstemming binnen (oftewel in de beslotenheid van) de organisatie'. Hij onderscheidt vier basisculturen op grond van de cultuurtypologie van M. Douglas (hiërarchie, individualisme, egalitarisme, fatalisme) en werkt uit op welke wijze deze ideaaltypen kunnen bijdragen aan het ontstaan van een beleidscultuur. Randeraad gaat voor een definitie van 'bestuurscultuur' wel expliciet te rade bij de organisatiekunde. Hij stelt dat de definitie van E.H. Schein ook bruikbaar is voor het openbaar bestuur. Schein onderscheidt drie niveaus in de cultuur van organisaties: artefacten (gebouw, werkruimten); getoonde of geuite waarden (doelstellingen, strategieën, blijkend uit voorschriften, beleidsdocumenten, manieren van werken, omgangsvormen) en stilzwijgende veronderstellingen of waarden. Randeraad bepleit tevens een nadrukkelijker analytisch onderscheid tussen politieke cultuur en bestuurscultuur, hoewel hij onderkent dat het onderscheid tussen het politieke en het bestuurlijke domein soms lastig te maken is, niet alleen voor 1800 maar ook met het toegenomen aantal gemengde bestuursarrangementen, eind twintigste eeuw. Hoewel de begrippen beleidscultuur en bestuurscultuur niet identiek zijn, liggen ze dermate dicht bij elkaar, dat in deze studie verder uitsluitend van 'bestuurscultuur' wordt gesproken. Wel wordt getracht het politieke en het bestuurlijke en de vloeiende over-

nadrukkelijke aandacht voor achterliggende cultuur hangt samen met het feit dat hij collectieve besluitvormingsprocessen onderzocht in stedelijke overlegstructuren, waarbij actoren van zeer diverse personele samenstelling waren betrokken. Op grond daarvan komt hij tot observaties over tempo en kwaliteit van de beleidsanalyse en de effecten ervan op het leervermogen van beleidsactoren.¹¹⁹ Aangezien ook in het emigratiebestel sprake is van breder samengestelde overlegorganen dan de bi- of tripartiete organen die bij Visser en Hemerijck centraal staan, zullen we een aantal variabelen toevoegen aan het model en gebruiken we Hendriks bevindingen waar nodig als aanvullende verklaringsgrond.

In de eerste plaats ligt het voor de hand de inbreng van de agrarische werkgevers- en werknemersorganisaties, oftewel de boeren- en landarbeidersbonden en de middenstandsbonden in het debat expliciet te volgen. Evenals de belangenorganisaties uit de industriële sector vallen zij onder de door Visser en Hemerijck gehanteerde definitie van een corporatief beleidsbestel. Maar om de veelvormigheid van het proces van advisering en collectieve besluitvorming ten aanzien van de emigratiekwestie werkelijk recht te doen, is een nog bredere insteek noodzakelijk. Aan het publieke debat over emigratie namen nog andere georganiseerde belangenvertegenwoordigers deel, zeker in de fase vóór de wetgeving van 1952. Ook vrijwillige, niet gesubsidieerde verbanden zoals vrouwenverenigingen, culturele verenigingen als het Algemeen Nederlands Verbond, de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging of andere emigratieverenigingen.¹²⁰ Emigratie was een onderwerp dat niet alleen speelde tussen 'staat' en 'markt', maar ook nadrukkelijk raakte aan de 'privésfeer'. Het publieke debat vond dan ook plaats op het snijvlak van deze sferen. Dat ook de grenzen van de lang als zuiver privaat beschouwde sociale ruimte van het gezin in geval van emigratie niet absoluut waren, blijkt uit het feit dat de vrouwenorganisaties een voorkeur hadden om hun bijeenkomsten voor emigratievoorlichting – een publieke taak – in de huiskamer te organiseren.¹²¹ Met dit snijvlak wordt het domein van de civil society betreden, een begrip dat steeds vaker wordt gebruikt in combinatie met het governanceconcept.

In de Nederlandse geschiedbeoefening wordt het civil societyconcept zelden toegepast voor de twintigste eeuw. De maatschappelijke structuren veranderden. De functie van voorheen vrijwillige associaties werd overgenomen door professionele en gesubsidieerde verbanden zoals politieke partijen en vakbonden. Onlangs toonde de historicus Remieg Aerts echter aan dat een dergelijke uitbreiding naar de twintigste eeuw toch zinvol kan zijn. Hij maakt aannemelijk dat bestudering van de 'lange' geschiedenis van de civil society beter inzicht geeft in de relatief langzame – of zelfs incomplete – ontwikkeling van de de-

gangen tussen beide domeinen zo goed mogelijk te beschrijven en te onderscheiden. Hendriks, *Beleid, cultuur en instituties*, 1-2, 48-51; 57-66; 91-100, 111-112, 292; Rande-raad, 'Bestuurscultuur', 4-7.

119 Hendriks, *Beleid, cultuur en instituties*, 215-222; vgl. WRR, *Vertrouwen in burgers*, 145.

120 Zie hiervoor de onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlagen, lijst van 'overige emigratieorganisaties', via www.historici.nl.

121 Zie hoofdstuk 2. Over de tweedeling van sociale sferen in publiek-privaat; de kritiek daarop en het pleidooi om een analytisch 'sociaal middenveld' / civil society te onderscheiden, Bussemaker, 'Gender and the separation of spheres', 25-37; Kocka, 'Naar een Europese civil society', 53.

mocratie.¹²² Daarmee sluit hij zowel aan bij ontwikkelingen in de sociale wetenschappen in Nederland, die het begrip al eerder gebruikten als alternatief voor de term ‘middenveld’, als bij het hedendaagse internationale debat.

Zo reserveert de politicoloog Ruud Koopmans de term in de jaren 1990 voor de empirische aanduiding van een bepaald veld van maatschappelijke organisatie. Hij onderscheidt een civil society in beperkte zin. Hiertoe rekent hij belangenbehartigende organisaties, die geen directe banden hebben met de markt noch afhankelijk zijn van overheidssubsidie, naast sociale bewegingen en actiegroepen. In een bredere definitie van het begrip betreft hij ook ‘grensgebieden’: het gesubsidieerde particulier initiatief, werkgevers- en werknemersorganisaties, de media (vooral de ‘eigen’ media van belangengroepen), politieke partijen, kerken, recreatieve verenigingen en religieuze bewegingen. In de daaropvolgende jaren wordt het begrip verder uitgewerkt. De drie functies van dergelijke organisaties of verbanden – waardencommunicatie, belangenbehartiging en dienstverlening – die bij Koopmans impliciet blijven, worden geëxpliciteerd, onder meer door de historicus Rolf van der Woude.¹²³

Buitenlandse auteurs wijzen daarnaast op de participatiefunctie als ‘scharnier’ in de verhouding tussen burger en staat.¹²⁴ Juist dit participatiemotief was één van de oprichtingsgronden van de kernorganen uit het emigratiebestel, zoals het Groningse bestuurswetenschappelijke onderzoek uit 1989 uitwees. Het andere was ‘deskundigheid’.¹²⁵ Tegelijkertijd wordt de relatie tussen civil society en het internationale toneel als nieuw onderzoeksterrein gezien, gezien de voortschrijdende globalisering. De aandachtsvelden zijn vergelijkbaar met die vanuit de governancebenadering: het verdwijnen van grenzen via een geleidelijk proces van ‘transnationalisatie’. Nieuwe transnationale en transgouvernementele netwerken bestaan naast oude nationale structuren en ze beïnvloeden elkaar.¹²⁶ De vraag is alleen: hoe? Evenals het governanceconcept wordt het civil societyconcept daarbij zowel in empirische als in normatieve zin gebruikt. In het eerste geval is het bedoeld om vragen naar transparantie en het democratische gehalte van dergelijke netwerken te kunnen analyseren, in het laatste geval om hiernaar te streven.

122 Aerts, ‘Civil society or Democracy’, 213, 229-233.

123 Koopmans, ‘Paal en perk’, 284-293, 304; Van der Woude, *Op goede gronden*, 26-27, 551 en idem ‘Een knoop in je ziel’, 24-30; vgl. Van Sas, *De metamorfose van Nederland*, 60; De Rooy, *Republiek*, 141; Aerts, ‘Civil society or Democracy’, 209-214; 233-236.

124 Blömker, *Local Governance in international Perspective*, 35. Ook Stoker stelt dat governance in zijn meest abstracte vorm gaat over de verandering in de aloude balans tussen staat en civil society, Stoker, ‘Governance as theory’, 21.

125 Zie hiervoor subparagraaf Gezichtspunt 1; Boxum e.a., *Zelfstandige Bestuursorganen*, 42-44, 230.

126 De pioniers op dit terrein waren Keohane en Nye in de jaren 1970: Keohane en Nye, ‘Transgovernmental relations’. Zij reserveerden de term transnationale betrekkingen voor de niet-gouvernementele internationale relaties en transgouvernementele betrekkingen voor de relaties van bijvoorbeeld ambtenaren van diverse staten onderling. In het (migratie)governancedebat bouwt Slaughter hun empirische onderzoek uit in een normatief betoog. Zij ziet in dit soort netwerken de oplossing in een globaliserende wereld. Slaughter, *A new world order* (New York 2004); Kritiek hierop van Kubik, ‘The state and civil society’ en Verdier, ‘Regulatory networks and their limits’. Zij wijzen op het gebrek aan transparantie en ‘democratie’ die het gevolg van dit soort constellaties kunnen zijn.

In het Nederlandse debat is het begrip civil society inmiddels ontdaan van de politieke sentimenten die het in de jaren 1980 en 1990 populair maakten en is het uitwisselbaar geworden met het begrip 'middenveld'. De taxonomie van Koopmans is echter nog steeds als nuance te herkennen. De factor 'religie' wordt weliswaar als belangrijke verklaring gezien voor de sterke ontwikkeling van het vrijwillige initiatief in Nederland in vergelijking tot internationale ontwikkelingen, maar hoeft niet voorop te staan in de verbanden zelf. Deze kennen een grotere subculturele ideologische variatie.¹²⁷

De ruime opvatting van het begrip civil society zal hier in empirische en instrumentele zin gebruikt worden om een groter aantal actoren te kunnen analyseren dan waarin het model van beleidsleren van Visser en Hemerijck voorziet. Het model staat dat toe. Visser en Hemerijck constateren zelf ten aanzien van de ontwikkelingen op het terrein van het arbeidsmarktbeleid in de jaren 1990 dat op dat terrein niet alleen de grootste bewegingen zichtbaar waren, maar ook dat dit het beleidsterrein is waarbij 'vrouwen, belangengroepen, bedrijven, uitzendbureaus, gemeentebesturen, opinieleiders en wetenschappers van buiten de corporatistische kring van de sociale partners en de centrale overheid (cursivering MvF) – veelal ongevraagd – aan het leerproces hebben bijgedragen'.¹²⁸ Wij zullen aantonen dat dit voor het emigratieonderdeel van het arbeidsmarktbeleid al in een eerdere periode het geval was. Niet ongevraagd, maar als uitkomst van een intensief maatschappelijk debat, waarin vrouwen- en andere organisaties bewust streden voor medezeggenschap en zich niet op voorhand wensten aan te passen aan de wijze waarop – in de woorden van Bosch – 'verschil in Nederland' was georganiseerd.¹²⁹ Die strijd draaide om een plaats binnen het emigratiebestel: dat gedeelte van de publieke ruimte of openbaarheid, waarin de overheid bereid was haar regulerende bevoegdheden te delen met een aantal erkende, bestuurlijk zelfstandige belangengroepen om emigratiebeleid te maken.¹³⁰

Opzet van dit proefschrift: een hybride

Het proefschrift bestaat uit twee nauw samenhangende onderdelen. De digitale onderzoeksgids bevat analyses van bijna 300 direct of indirect bij het beleid betrokken actoren, hun plaats op het speelveld en hun onderlinge samenhang. Tevens is hier een beschrijving van hun nagelaten stukken met betrekking tot emigratie te vinden. De selectie van de actoren is in eerste instantie gebaseerd

127 Vgl. Dekker, 'Empirische verkenningen', 75-78, 92-93.

128 Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 33. Ook Blömker gebruikt in haar theoretische benadering de drie 'elementen' governance, civil society en actor-centered institutionalism om de werking van *local governance* in Nederland en Duitsland in vergelijkend perspectief te verklaren. Blömker, *Local Governance in internationaler Perspective*, 70; vgl. Stoker, 'Governance as theory', 24.

129 Bosch, 'Domesticity, Pillarization and Gender', 294-296; vgl. Scott, *Gender and the Politics of History*, 10.

130 Vgl. Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang*, 10; Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 102; Blom, 'Vernietigende kracht en nieuwe vergezichten', 231.

op de emigratiewetgeving. Een verdere methodologische verantwoording is te vinden in de afzonderlijke inleiding. Dit boek diept de institutionele analyse van het emigratiebestel verder uit (deel I), plaatst het in context en geeft verklaringen (deel II en III). Beide onderdelen – digitale onderzoeksgids en boek – zijn echter afzonderlijk van elkaar te raadplegen.

Aangezien in het verleden zeer verschillende definities van emigratie zijn gehanteerd, is aansluiting gezocht bij een hedendaagse definitie van internationale migratie: ‘de verplaatsing van personen waarbij minstens één internationale grens wordt overschreden, met de intentie om zich ten minste voor een bepaalde periode in een ander land te vestigen’.¹³¹ Emigratie is in dit proefschrift opgevat als het verlaten van Nederland (Europees rijkdeel), met de intentie van een langer buitenlands verblijf.¹³² Het voordeel van een definitie waarin een indicatie van de eindbestemming is weggelaten en de verblijfsduur tentatief is, is dat deze goed aansluit bij die van ‘landverhuizer’ zoals gehanteerd door gemeentelijke administraties aan het begin van de twintigste eeuw.¹³³ Daarmee is er een soort ‘nulmeting’ die het mogelijk maakt om bloot te leggen hoe het begrip emigratie in de onderzoeksperiode is gebruikt in het discours dat uiteindelijk mede het beleidsparadigma zou gaan bepalen. De analyse van dit discours zal hoofdzakelijk kwalitatief en waar de verworvenheden van de e-humanities het toelaten, kwantitatief onderbouwd worden.

Het boek bestaat uit drie delen. Elk deel bevat telkens een hoofdstuk waarin de specifieke Nederlandse situatie wordt uiteengezet en een hoofdstuk waarin de aandacht uitgaat naar (de wisselwerking tussen de Nederlandse en) de internationale constellatie. De delen II en III vormen qua chronologie een uitwerking van deel I. Binnen de hoofdstukken zelf is een chronologische reconstructie telkens onderdeel van de analyse.

In deel I van dit boek worden de institutionele kaders voor de gehele onderzoeksperiode nader geanalyseerd. Waar de onderzoeksgids een ingang biedt op de samenstellende onderdelen van het bestel, wordt in dit deel meer aandacht besteed aan de samenhang en de *formele* regels die het bestel vorm gaven en reguleerden – van de wetgeving tot de reglementen van orde. Het eerste hoofdstuk begint met een historisch overzicht van ‘emigratie als gemengd bestuursarrangement’. Hierin staat de veranderende rol van overheid en particuliere organisaties vanaf het begin van de 20^e eeuw centraal, in hun economische en internationale context. Daarna volgt een analyse van de juridische kaders (nationaal en internationaal) waarna het hoofdstuk wordt afgesloten met een indicatie van de reikwijdte van het bestel, op basis van kwantitatieve gegevens. Hoofdstuk 2 reconstrueert de overlegstructuur in Nederland voor en na het tot stand komen van de Wet op de organen voor de emigratie in 1952. Het beschrijft per organi-

¹³¹ Muus, *De wereld in beweging*, 135-136. In de VN-definitie wordt aanbevolen een verblijfsperiode van minimaal een jaar te hanteren om statistische vergelijkbaarheid te bevorderen.

¹³² De implicaties (en complicaties) voor de organisatiestructuur van het bestel van emigratie vanuit de overzeese rijkdelen (met name voor Nederlands-Indië / Indonesië) komen aan de orde in de hoofdstukken 1 en 2.

¹³³ ‘Degenen, die zich buitenlands vestigen, met het kennelijke voornemen niet terug te komen’. De Staatscommissie Treub hanteerde deze definitie in haar onderzoek, NA, Centrale Dienst Arbeidsinspectie / Commissies, 2.15.09, inv.nr. 58G, Commissie voor de werkeloosheid, Commissie Treub 1909-1914, Eindverslag bijlagen 1^e bundel, 265.

satieonderdeel de taken, werkwijze en personele samenstelling. De vergelijking maakt het mogelijk vast te stellen, wat er nu precies veranderde, terwijl ook eventuele 'aanpassingen' op de wet die plaatsvonden bij de implementatie ervan zichtbaar worden. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in diverse internationale spelers – organisaties en staten – op het gebied van internationale migratie. Van daaruit wordt het debat over internationale overlegstructuren en het ontstaan van het ICEM geanalyseerd. In die zin vormt dit hoofdstuk qua perspectief een overgangshoofdstuk en dient het tevens als synchrone context bij deel II.

In de delen II en III gaan we op zoek naar de dynamiek en verklaringen met behulp van het model. Deel II behandelt de formatieve fase van het bestel. In hoofdstuk 4 worden allereerst de debatten over de (her)inrichting van de Nederlandse samenleving zoals gevoerd tussen 1918 en 1950 weergegeven. Hierin tonen zich de vormende krachten die mede bijdroegen aan het ontstaan van een Nederlands emigratiebeleid. Hoofdstuk 5 zoomt vervolgens in op het specifieke debat over emigratie, zoals gevoerd door belangengroepen en overheid in de periode 1945-1950. We analyseren het ontstaan van een beleidsparadigma door de standpuntbepalingen van overheidsactoren en die van de diverse belangenorganisaties met elkaar te confronteren. Elk van de betrokkenen van overheid en middenveld had daarbij vanuit zijn eigen achtergrond eigen belangen. Deze zijn feitelijk alleen af te leiden via hun eigen archiefcollecties. Het onderzoek voor dit hoofdstuk is dan ook vanuit dit multi-archivalische perspectief uitgevoerd. Er is gelet op de netwerken van de betrokken actoren en de wijze waarop deze werden ingezet. Door de werkzaamheden en vooral de debatten van de diverse adviescommissies kwalitatief te analyseren, ontstaat zicht op alternatieve ideeën over de vormgeving van het bestel die het uiteindelijk niet zouden halen en op de wisselingen in machts- of invloedsverhoudingen, die bij dit soort processen horen. De wijze waarop sommige actoren retorische middelen inzetten bij het puzzelen en poweren om via specifieke definities van emigratie de werkelijkheid naar eigen hand te zetten, krijgt speciale aandacht.¹³⁴ Hoofdstuk 6 behandelt de jaren 1950-1953. Het was de periode van wetgeving, uitvoeringsbesluiten en implementatie. Door de ontwikkelingen in Nederland af te zetten tegen het spel dat zich op het internationale toneel ontpoon en waarin Nederland zich een eigen rol moest zien te bevechten, wordt duidelijk gemaakt waarom het Nederlandse emigratiebestel zijn uiteindelijke vorm kreeg.

Deel III toont het emigratiebestel in bedrijf. In hoofdstuk 7 staat de interne, onderlinge samenwerking tussen de bestuursorganen in de praktijk centraal. Aan de hand van de wijze waarop het bestel omging met zijn publiekrechtelijke bevoegdheden, analyseren we eerst de ontwikkeling van een aantal *informele* spelregels en de mate van institutionele integratie. Op grond hiervan valt tevens een uitspraak te doen over de feitelijke representativiteit en het democratische gehalte van het bestel. Vervolgens wordt aan de hand van drie casestudy's nagegaan hoe het bestel reageerde op druk van buitenaf en welke effecten dat had, zowel voor de onderlinge verhoudingen, de cultuur als het leer- of aanpassingsvermogen van het bestel. De casestudy's betreffen een drietal – voorgenomen – adviezen, voorbereid door Raad en Bestuur tussen 1957 en 1961, de beginjaren van de eenwording van de Europese markt. Het gaat daarbij vooral

134 Schrover noemt dit 'definitiemacht'. Schrover, *Om de meisjes*, 13; Bosch, 'Domesticity, Pillarization and Gender', 282.

om de wijze waarop de collectieve besluitvormingsprocessen werden geagendeerd en ingericht en welke coalitievorming zich daarbij voordeed. Hoofdstuk 8 brengt vervolgens eerst de internationale ontwikkelingen op het gebied van internationale migratie in beeld voor dezelfde jaren 1957-1961. Het analyseert welke inschatting diverse betrokken beleidsactoren maakten van de mogelijke effecten ervan voor het functioneren van het Intergovernmental Committee for European Migration. In de laatste paragrafen staat evenals in hoofdstuk 6 de wisselwerking tussen het nationale en internationale niveau centraal. Er wordt nagegaan hoe via onderlinge uitwisseling tussen het Nederlandse bestel en het Intergovernmental Committee for European Migration informatie werd verwerkt die relevant werd geacht voor het functioneren van beide systemen, welke gevolgen dit had voor het Nederlandse emigratiebeleid en hoe de aard van de daaropvolgende aanpassingen aan het Nederlandse bestel moet worden ingeschat.

In het besluit zal in een samenvattende conclusie het antwoord op de hiervoor gestelde deelvragen worden gegeven. Daarna leggen we theorie en praktijk nog eenmaal naast elkaar om de langetermijnontwikkeling van het bestel in perspectief te kunnen plaatsen.

DEEL I

INSTITUTIONELE KADERS EN STRUCTUREN

De eerste drie hoofdstukken geven een analyse van de institutionele kaders in een 'semi-statische vorm'. Ze zijn vooral geschreven vanuit het perspectief van de bronnenbewerker. Waar het in het academische debat meestal draait om een gedegen antwoord te geven op de vraag 'waarom moeten we dat weten?', wordt de bronnenbewerker regelmatig geconfronteerd met de gebruikersvraag: 'waarom staat dat er niet in?' Hoewel volledigheid ook vanuit dit perspectief niet is nagestreefd, is in deze hoofdstukken wel de vrijheid genomen om enig zicht te creëren op het speelveld en om institutionele structuren dieper uit te benen. Verklaringen worden nog niet of hooguit tentatief gegeven. Hoofdstuk 1 begint met een overzicht van de ontwikkeling van emigratie als gemengd bestuursarrangement van het begin van de twintigste eeuw tot 1967, als kapstok voor het vervolg van het boek. De analyse van de formeel wettelijke kaders, relevante internationale regelgeving en van de kwantitatieve reikwijdte van het bestel vormen het uitgangspunt voor het tweede hoofdstuk. Dit beschrijft hoe de organisatorische structuren van het bestel zich in de praktijk ontwikkelden tussen 1945 en 1967. Het wetgevingsjaar 1952 is daarbij als een harde knip opgevat. Het derde hoofdstuk biedt een overzicht op hoofdlijnen van het internationale speelveld en zijn spelers. De selectie van de beschreven actoren is vooral gericht geweest op het inzichtelijk maken van de ontstaansgeschiedenis van het *Intergovernmental Committee of European Migration* en zijn institutionele voorgangers.

*Hoofdstuk 1***EMIGRATIE ALS GEMENGD****BESTUURSARRANGEMENT**

Als een minister-president publiekelijk refereert aan de ondernemingsgeest van Nederlanders in het verleden, is er meestal iets aan de hand. De economie loopt stroef en kan wel een prikkel gebruiken, het land is te vol, het volk verdeeld, mopperig of vergrijsd. Niet iedereen verwijst echter met evenveel bijval naar dezelfde glorie dagen van weleer. Jan Peter Balkenende 's oproep tijdens de Algemene Beschouwingen van 2006 om 'blij te zijn met elkaar' vanwege 'die VOC-mentaliteit' die hij weer meende te herkennen, zou tevens zijn meest bekritiseerde quote worden.¹ Ruim een halve eeuw eerder, tijdens zijn nieuwjaarstoespraak van 1950 voor de Wereldomroep, had Drees zich meer omfloerst uitgelaten, maar politiek gezien een verstrekkender aansporing gedaan. Hij wees erop dat de taak van zijn kabinet om te zorgen voor een ruime 'werkgelegenheid' en 'een redelijke voedselvoorziening' aanzienlijk verlicht zou worden 'wanneer een deel van ons volk, zoals het ook deed in vroeger eeuwen, het aandurft zijn toekomst te zoeken in groter gebieden'.² Als voorbeelden noemde hij Canada, Australië en Zuid-Afrika.

Drees' voorzichtige formulering had een reden. Zijn toespraak bevatte een lange terugblik op het voor Nederland zo moeilijke jaar 1949, het jaar van de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië. Hij had begrip voor de 'diepe gespletenheid in ons volk' rond deze kwestie. Hij toonde inlevingsvermogen met de pijn van militairen die kameraden hadden zien sneuvelen in de strijd die Nederland na 1945 in Zuidoost Azië gemeend had te moeten voeren. Zijn slotopmerkingen waren – net als die van Balkenende 56 jaar later – vooral bedoeld als hart onder de riem. De Republiek Indonesië en Nederland zouden in de toekomst op gelijkwaardig niveau samenwerken. Het eerste hoopgevend voorbeeld lag in de overeenstemming die de Republiek met de KLM had bereikt over langdurige concessies voor de luchtlijnen. Van zeevarende handelsnatie van weleer naar moderne wereldspeler op luchtvaartgebied die de Nederlandse 'pioniers' overal ter wereld bracht om ons land 'een goede naam' te bezorgen, was niet zo'n grote stap. Drees beperkte zich echter niet tot de overzeese emigranten. Als minister-president van alle Nederlanders roemde hij ook degenen die vermoedelijk dichterbij huis waren gebleven: 'En ook gij, die in het buitenland slechts tijdelijk een werkkring hebt gezocht, gij toont, dat het Nederlandse volk zich niet beperkt tot een eng veld, dat nauwe grenzen ompalen!'.³ Zijn aansporingen

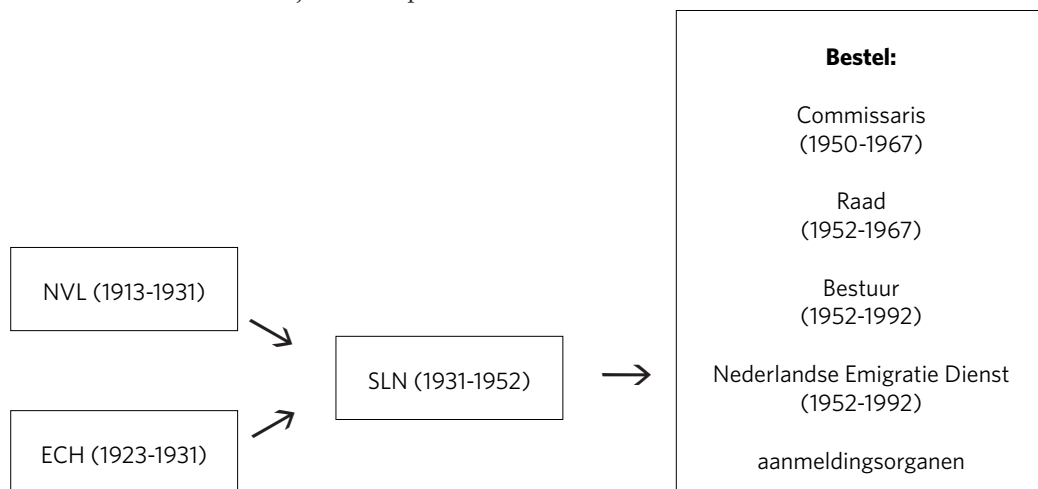
1 Inzicht in de commotie via Google, Youtube, <http://www.youtube.com/watch?v=mBN8xJby2b8> en <http://nl.wikipedia.org/wiki/VOC-mentaliteit> (geraadpleegd 28-10-2013).

2 'Voor de Wereldomroep 30 dec. 1949', 28 december 1949, Radio Nederland Wereldomroep, Hilversum, NA, 2.21.286, archief W. Drees (1886-1988), inv.nr. 171.

3 Ibidem.

en complimenten waren zorgvuldig gepland. 1950 zou het jaar worden waarin een breed samengestelde adviescommissie haar langverwachte visie zou geven over een nieuwe opzet van de organisatie van een Nederlands emigratiebeleid. Een beleid, dat door het kabinet-Drees het jaar ervoor uit zijn sluimer was gewekt waarin het de eerste naoorlogse jaren had verkeerd.

Hoewel de ingewonnen adviezen zouden leiden tot een overlegstructuur van overheids- en middenveldorganisaties van ongekeerde complexiteit, was samenwerking als zodanig niet nieuw. Het emigratiebestel zoals dat na 1945 vorm zou krijgen had organisatorische voorlopers. In het hiernavolgende gedeelte zullen zij de revue passeren.



Schema 1. Het Nederlandse emigratiebestel en voorlopers 1913-1992

De veranderende rol van overheid en particuliere organisaties. Een overzicht.⁴

Eerste vormen van samenwerking

De vooroorlogse emigratie vanuit Nederland is kwantitatief onvergelijkbaar met de naoorlogse.⁵ Toch ontstond aan het begin van de twintigste eeuw de vraag of enige stroomlijning niet gewenst zou zijn, zowel van de kant van de Nederlandse autoriteiten, als uit particuliere hoek. De grote stroom van migranten uit heel Europa, die vanaf het einde van de negentiende eeuw onder meer vanuit Nederlandse havens naar nieuwe werelden vertrokken, dwong de Ne-

4 Deze paragraaf is een herziene versie van een eerder gepubliceerd artikel. Van Faassen, 'Min of meer misbaar', 50-51.

5 Ter indicatie: tussen 1900-1930 bedroeg de netto-emigratie vanuit Nederland 27.000, dat was 0,5 % van de bevolking in 1900. Hofstede, *Thwarted exodus*, 14.

derlandse regering na te denken over betere regelgeving. Tussen 1907 en 1936 werkte ze aan een herziening van de uit 1861 stammende wet die vooral de reis door Nederland van deze transmigranten reguleerde.⁶ In deze periode ontstond ook, nationaal en internationaal, oog voor de mogelijkheden om emigratie te gebruiken in het kader van nationale werkloosheidsbestrijding. Ten aanzien van dit laatste punt was echter lang niet iedereen ervan overtuigd of het middel uiteindelijk niet erger zou zijn dan de kwaal. De angst dat vooral de beste arbeidskrachten zouden vertrekken, speelde daarin een rol.⁷

Binnen de Nederlandse agrarische gemeenschap bestond rond 1910 discussie of deze een voorttrekkersrol moest ambiëren in begeleiding van emigranten.⁸ Via de Staatscommissie over de Werkloosheid onder leiding van de liberaal Willem Treub kwamen de gelijktijdige initiatieven van deze beroepsgroep en die van het ministerie van Justitie samen, zoals uit de proloog bleek. Eind 1913 zag de Nederlandse Vereniging Landverhuizing (NVL) het licht. Het samenwerkingsverband van deze particuliere vereniging met de overheid kwam tot uitdrukking door een gedeeltelijke financiering en een bestuurslidmaatschap van een regeringscommissaris van het toenmalige ministerie van Landbouw, Handel en Nijverheid, waar Treub op dat moment de scepter zwaaide. De belangrijkste taken zag de vereniging weggelegd op het gebied van het verzorgen van onafhankelijke voorlichting en het tegengaan van wervingsacties door particuliere agenten van buitenlandse ondernemingen. Mogelijkheden tot individuele financiële ondersteuning waren er niet. De Eerste Wereldoorlog en onenigheid binnen het bestuur over een exacte koers belemmerden echter een voortvarende start.

In reactie hierop en mede als gevolg van de verslechterende werkgelegenheidssituatie begin jaren 1920, achtte het bedrijfsleven bij monde van de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel stimulering van emigratie gewenst. Zij zocht contact met de overheid om haar plannen voor een nieuwe organisatie voor te leggen. De in 1923 opgerichte stichting Emigratie Centrale Holland (ECH) kon statutair wel emigratiebevorderend en bemiddelend optreden. In het bestuur van de Emigratiecentrale was, evenals bij de Nederlandse Vereniging Landverhuizing, het nieuwe ministerie van Arbeid, Handel en Nijverheid (1922) vertegenwoordigd, terwijl ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten een bestuurslid afvaardigde. De inkomsten van de Emigratiecentrale kwamen ten dele voort uit bijdragen van emigranten zelf, die voor de dienstverlening betaalden. De ECH richtte zich op het onderhouden van contacten met de Nederlandse en buitenlandse autoriteiten en particuliere instanties, het geven van voorlichting en taal- en landbouwcursussen en het bemiddelen bij afspraken rond vervoer en plaatsing. Daarnaast bemiddelde zij voor armlastige emigranten om leningen voor de overtocht van overheid en gemeenten te verkrijgen, op basis van een in 1925 ingestelde voorschotregeling.⁹ Met de NVL kwam de Emigratiecentrale overeen dat de selectie van emigranten vooral in handen van eerstgenoemde zou blijven.

6 Hartland, *Geschiedenis van de Nederlandse emigratie*, 236-257.

7 Hartland, *ibidem*, 45-52, Krabbendam, *Vrijheid in het verschiet*, 63-64.

8 Zie o.a. Maurer, *De Nederlandsche boer tegenover de landverhuizing*.

9 De gemeenten dienden volgens deze regeling een aandeel te nemen in het verlenen van voorschotten. Aan noodlijdende gemeenten werd dispensatie verleend en kreeg de emigrant een rijksvoorschot. De regeling zou enkele malen worden aangepast. Hartland, *Geschiedenis van de Nederlandse emigratie*, 54-56, 62-64.

De samenwerking tussen beide organisaties kwam door diverse omstandigheden onder druk te staan. Het verschil in doelstelling en attitude – de passieve houding van de NVL versus de actief stimulerende en commerciële instelling van de ECH – leidde tot spanningen en conflicten over een mogelijke taakafbakening. Deze werden versterkt door inmenging van buitenaf. Canada was het belangrijkste trans-Atlantische bestemmingsland geworden nadat de Verenigde Staten de immigratie in 1921 aan banden hadden gelegd. De Canadese overheid voerde in deze jaren een immigratiepolitiek, die erop gericht was om blanke – Britse of Noord- en West-Europese – agrariërs over te halen zich te vestigen in de uitgestrekte, nog onontgonnen gebieden.¹⁰ Zo waren diverse Canadese partijen op Nederlandse bodem actief. De federale overheid stationeerde er immigratieambtenaren, terwijl de deels genationaliseerde Canadese spoorwegmaatschappijen wervingsagenten van hun kolonisatieafdelingen stuurden om klanten te winnen en grond te verkopen.¹¹ Zij schroomden niet de NVL en de ECH tegen elkaar uit te spelen, waarbij het gevecht om de klant-emigrant ten koste ging van een goede coördinatie. Toen beide Nederlandse organisaties zich in 1929 genoodzaakt zagen om hun financiële basis te herzien, maakte de toenmalige minister van Arbeid, Handel en Nijverheid T.J. Verschuur van de gelegenheid gebruik om een fusie te eisen. Beide organisaties werden opgeheven en het takenpakket werd in 1931 overgedragen aan de nieuw opgerichte Stichting Landverhuizing Nederland (SLN).¹² In deze stichting lieten de ministeries van zowel Arbeid als Landbouw zich in het bestuur vertegenwoordigen.

Hoewel zuiver particuliere emigratiebemiddeling niet nieuw was – de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging kende bijvoorbeeld sinds 1882 een eigen emigratiedienst –¹³ kreeg deze tijdens het interbellum een impuls door de economische crisis en de problemen in de noodlijdende agrarische sector in het bijzonder. Deze werd versterkt door de lokroepen van overzee. Nieuwe, veelal confessionele emigratieverenigingen zagen het licht.¹⁴ Na drie jaar van voorbereiding was de Rooms-Katholieke Emigratie-Vereniging (RKEV) in 1925 de eerste in de rij. Twee jaar later volgde de oprichting van de Gereformeerde Emigratie Vereniging (GEV), die in 1938 haar potentiële achterban uitbreidde tot het algemeen protestants-christelijke volksdeel en de naam Christelijke Emigratie Centrale (CEC) aannam. Aan beide ledenverenigingen gingen persoonlijke initiatieven of initiatieven vanuit middenveldorganisaties vooraf. Daarmee hadden ze een iets andere oorsprong dan de ‘Commissie tot behartiging van de godsdienstige belangen van de Nederlandsch Hervormde Emigrant’. Deze was in het tussengelegen jaar 1926 door de synode van de Nederlandse Hervormde

10 Hawkins, *Critical years*, 25-27. Vgl. Koops, *Dynamiek*, hoofdstuk 2, aldaar 69-80.

11 Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Canadian National Railway Company, via www.historici.nl. Van Stekelenburg, *Vooruitgang*, 41-42; vgl. voor de Verenigde Staten: Galema, *Frisians to American*, 99-100.

12 Hartland, *Geschiedenis van de Nederlandse emigratie*, 45-81; Zie ook Van Stekelenburg, *Vooruitgang*, 7, 27; Krabbendam, *Vrijheid*, 63-64; Koops, *Dynamiek*, 66-67.

13 Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging, via www.historici.nl.

14 Vgl. onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlagen, lijst van ‘overige emigratieorganisaties’, via www.historici.nl.

Kerk ingesteld en daarmee een onderdeel van het kerkbestuur.¹⁵ Op grond van hun ontstaansgeschiedenis zijn enige verschillen in doelstelling en succes aan te wijzen.

De RKEV kwam tot stand na drie jaar studie door een hiervoor speciaal ingestelde commissie van de Katholieke Sociale Actie. De leden waren hoofdzakelijk afkomstig van belangenorganisaties uit het bedrijfsleven, van de katholieke werkgevers-, arbeiders- en middenstandsbonden tot de boeren, tuinders- en landarbeidersorganisaties. Zij zagen niet alleen informatievoorziening en hulpverlening als taak voor de nieuwe vereniging, maar ook stimulering van emigratie, gezien de economische en demografische situatie. Dit laatste zou echter op een bisschoppelijk veto stuiten – bang als de kerk was voor geloofsafval – waardoor de vereniging met een beperktere doelstelling van start moest. Hoewel zij nadrukkelijk de samenwerking zocht met de deels op overheids-subsidie draaiende Nederlandse Vereniging Landverhuizing en de Emigratie Centrale Holland, zouden gebrek aan eigen inkomsten en het bisschoppelijk teruggesnoeide takenpakket de RKEV tot een weinig slagvaardige organisatie maken.¹⁶ Dat gold evenzeer voor de hervormde commissie, die de eveneens beperkte doelstelling koppelde aan een passief dienstverlenende opstelling.

De Gereformeerde Emigratie Vereniging daarentegen zag stimulering van emigratie juist als cultuuropdracht. Het neocalvinisme vormde de inspiratiebron voor de positieve en zelfs activistische houding ten opzichte van emigratie die de initiatiefnemer en bestuurder voor het leven van de GEV en de latere CEC, de Friese journalist Taeke Cnossen, kenmerkte. Dat gold evenzeer voor zijn bestuurlijke evenknie, de bollenkweker en latere burgemeester van Hazerswoude Abraham Warnaar Jzn., die evenals Cnossen tot 1965 aan de CEC verbonden zou blijven.¹⁷ Hun voorliefde ging uit naar Canada. Het was het land dat Cnossen tijdens een reis op uitnodiging van de Canadian Pacific Railway had leren kennen en waar hij veelvuldig over had gepubliceerd. Directe samenwerkingsverbanden zocht de vereniging dan ook in eerste instantie overzee. Na reorganisatie van de GEV tot Christelijke Emigratie Centrale in 1938 – noodzakelijk om een verhoogde emigrantentoeloop aan te kunnen en om een potentiële gesprekspartner van de overheid te kunnen zijn – werden de statuten zo verruimd dat ook het georganiseerde bedrijfsleven bestuursleden zou kunnen afvaardigen. Daadwerkelijke samenwerking kwam echter niet van de grond.¹⁸ Voor het georganiseerde bedrijfsleven bestond daar in feite ook geen noodzaak toe. Zij hadden hun eigen kanalen via de deels gesubsidieerde NVL en ECH en hun taakopvolger de Stichting Landverhuizing Nederland.

Zo ontstond er op de 'vrije markt' van emigratie tijdens het interbellum steeds meer aanbod van bemiddelende organisaties. Hoewel de Nederlandse overheid in deze periode onderkende dat emigratie een mogelijke bijdrage kon leveren aan de bestrijding van de toenemende werkloosheid, bleef zij op afstand. Zij volstond aanvankelijk met een beperkte mate van bestuurlijke betrokken-

15 Smits, *Kompas*, 42-46; De Wit, *Wegen*, 15-19; Koops, *Dynamiek*, 67; Hartland, *Geschiedenis van de Nederlandse emigratie*, 29.

16 Smits, *Kompas*, 42-46; Van Stekelenburg, *Vooruitgang*, 42; vgl. Hofstede, *Thwarted exodus*, 36, die meent dat er wel sprake is van emigratiebevordering.

17 Koops, *Dynamiek*, 67 en 91-100.

18 Koops, *Dynamiek*, 99-100.

heid en financiële ondersteuning van de NVL en de ECH. Hun fusie tot Stichting Landverhuizing Nederland in 1931 bood voor het eerst een platform waar in principe alle georganiseerde belangen konden worden samengebracht, zowel uit het bedrijfsleven, als uit de overige sectoren van de maatschappij. Met de totstandkoming van de Landverhuizingswet in 1936 nam de overheidsbemoeienis enigermate toe. Deze lag echter nog steeds vooral op het vlak van toezicht en beschermingsconstructies voor de emigrant bij werving en reis. Het kabinet-Colijn III (1935-1937) koos er nadrukkelijk voor emigratiebevordering in handen van het particulier initiatief te laten. De SLN vormde daarvoor de spreekbuis, nog steeds de enige privaatrechtelijke organisatie die overheidssubsidie ontving.¹⁹ Wel werd het aantal ambtelijke bestuursleden van de SLN uitgebreid, onder meer afkomstig van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Financiële ondersteuning van individuele emigranten lag primair in handen van de lagere overheden, in casu de gemeenten. Deze zagen aspirant-emigranten vanuit dat oogpunt logischerwijs liever vertrekken naar Europese bestemmingslanden, zoals Duitsland, België of Frankrijk. Met diverse van deze landen onderhandelende Nederland bilateraal over vestiging of wederzijdse toelating van onderdanen op de arbeidsmarkt.²⁰ Slechts in een beperkt aantal gevallen verstrekten de regering voorschotten. De Tweede Wereldoorlog betekende een onderbreking, maar tevens een mogelijkheid de tot dan toe gevolgde koers nog eens tegen het licht te houden.

Internationale omgevingsfactoren tijdens de Tweede Wereldoorlog

In haar ballingschapsoord Londen ontwikkelde de Nederlandse regering gedachten over emigratie die mede werden bepaald door de directe contacten die ze had met geallieerde regeringen. In de discussies over internationale migratie tijdens de oorlogsjaren overheersten veelal demografische argumenten in combinatie met veiligheidspolitieke overwegingen, mede gezien de groeiende vluchtelingenproblematiek als gevolg van de oorlogshandelingen. De visie op toekomstige internationale sociaal-economische ontwikkelingen speelde hierin tevens een belangrijke rol. Elk land had daarbij zijn eigen, vooral door nationale omstandigheden ingegeven benadering. Reeds in 1943 was de Nederlandse regering over emigratie geadviseerd door de zogenaamde Studiegroep voor Reconstructieproblemen. Deze gemengd particulier-ambtelijke studiegroep onder voorzitterschap van Unilever-directeur Paul Rijkens bestond uit diverse commissies en was speciaal ingesteld om haar bij te staan bij het ontwikkelen van een visie op vraagstukken waarvoor het naoorlogse Nederland zich gesteld zou zien.²¹

Rond augustus 1943 ontving het kabinet-Gerbrandy II een interim-rapport uit de studiegroep over 'Het bevolkingsvraagstuk in de Landbouw en Emigra-

19 HTK 1936-1937, kamerstuknr. 59, ondernr. 1 (MvA, Landverhuizingswet 28-09-1936).

20 Vgl. Van Eijl, *Al te goed is buurmans gek*, 158-161.

21 Voor het ontstaan van deze Studiegroep voor Reconstructieproblemen, zie: DBPN, periode C V, Kersten en Manning ed., 500-506; DBPN, periode C VI, Van Faassen en Kersten ed., 68-70; Kappelhof e.a., onderzoeksgids Sociale Zekerheid, Studiegroep Reconstructieproblemen, via www.historici.nl.

tie'.²² Het rapport was tot stand gekomen onder voorzitterschap van de voormalig minister van Landbouw en fungerend secretaris-generaal van Sociale Zaken A.A. van Rhijn.²³ De commissie was tot de slotsom gekomen dat emigratie vanuit agrarisch-economisch oogpunt noodzakelijk zou zijn gezien de relatieve 'overbevolking' van boerenzoons en het tekort aan rendabele landbouwgrond. Zij was er echter tevens van overtuigd dat het emigratievraagstuk niet alleen vanuit een agrarische invalshoek moest worden bestudeerd. Een nieuwe commissie zou zich idealiter vanuit een algemenere vraagstelling nog eens buigen over het onderwerp. De tussenrapportage had echter specifiek tot doel om te attenderen op de meningsvorming die hierover plaatsvond in geallieerde kringen. Oost-Europese landen hadden het op de agenda staan. Uit persberichten was gebleken dat Australië expliciet streefde naar een bevolkingsaanwas tot 20 miljoen personen door 'emigratie uit de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Scandinavië'. De Landbouwcommissie raadde dan ook aan 'reeds thans de in Londen bestaande mogelijkheden voor contact met vertegenwoordigers van voor emigratie in aanmerking komende landen te benutten'.²⁴

Het tweede, veel omvangrijker rapport zou na juni 1944 verschijnen.²⁵ Deze commissie sprak de verwachting uit dat er binnen alle beroepsgroepen van de Nederlandse bevolking na beëindiging van de oorlog behoefte zou bestaan om het heil elders te zoeken. De regering zou hierop moeten inspelen door *actieve* stimulering, nadat de belangrijkste herstelwerkzaamheden waren voltooid. Ook dit rapport refereerde aan beleidsinitiatieven van de Canadese, Australische en Nieuw-Zeelandse autoriteiten om na de oorlog hun respectievelijke bevolking door extern potentieel te vermeerderen.²⁶ Kortom, beide commissies propageerden een omslag in denken.

Sociaal-economische en demografische ontwikkelingen na 1945

Nederland was vanaf 1942 in extreme mate geëxploiteerd door de Duitse bezetter. Hierdoor was een groot tekort ontstaan aan kapitaal- en consumptiegoederen. Hoewel het productieapparaat zeker tot de Hongerwinter van 1944 redelijk in tact was gebleven, was bijna de helft van de productie naar Duitsland weggesluisd. In de laatste oorlogsjaren liep vooral de infrastructuur ernstige schade op en lag de export vrijwel stil, mede omdat traditionele afzetmarkten zoals Duitsland waren weggevalen.²⁷ Het gevolg hiervan was een groot gebrek aan dollars en een structureel tekort op de betalingsbalans. Het deviezentekort zou op termijn nog worden versterkt door verminderde inkomsten uit Indonesië en de hoge kosten

22 Het onderwerp vormde een onderdeel van de opdracht 's Lands politiek ten opzichte van de Landbouw (Landbouw-Tuinbouw-Veeteelt)'.

23 Bots, 'Van Rhijn' in: *BWN*, via www.historici.nl.

24 Studiegroep voor Reconstructieproblemen, interimrapport Cie IV b18 Landbouwcommissie, aanbiedingsbrief Rijkens aan Gerbrandy, z.d., rapport, 4-5, NA, Koloniën / Londen 2.10.45, inv.nr. 1199.

25 Commissie IIIf van de Studiegroep voor reconstructieproblemen, onder voorzitterschap van S. van Zwanenberg 'Het emigratievraagstuk', NA, Koloniën / Londen 2.10.45, inv. nr. 1191.

26 Ibidem, 18.

27 Klemann, *Nederland 1938-1948*.

die de politionele acties met zich zouden meebrengen. Door de enorme geldhoeveelheid die tijdens de oorlog in omloop was gebracht en het daarbij achterblijvende goederenaanbod dreigde inflatie. De tijdgenoten schatten de schade aan de nationale economie in 1945 op circa 40 % van het nationale vermogen en de tijdsduur die nodig zou zijn om van herstel te kunnen spreken op minimaal vijf jaar. Hoewel deze cijfers in latere jaren in positieve zin bleken te kunnen worden bijgesteld, legitimeerde het voor dat moment een strikt uit te voeren sociaal-economisch beleid met een centrale rol voor de achtereenvolgende regeringen.²⁸ Daarnaast was sprake van een sterke bevolkingsgroei. De geboortegolf vlak na de oorlog bleek geen incidenteel verschijnsel te zijn. In de periode van 1950-1965 bleven de geboortecijfers beduidend hoger dan in omliggende Europese landen.²⁹

Herstel en vernieuwing was de taak die het eerste naoorlogse kabinet, het kabinet Schermerhorn-Drees, zichzelf stelde. Nederland moest de mouwen opstropen. Er was meer nodig dan alleen puur overleven. Op langere termijn zou de Nederlandse samenleving het hoofd moeten bieden aan de totaal veranderde economische constellatie in binnen- en buitenland. Drie doelstellingen stonden centraal. De technische achterstand moest worden ingehaald, zodat de concurrentiepositie kon worden gehandhaafd; er moest in ruime mate werkgelegenheid worden gecreëerd om het groeiende arbeidsaanbod te ondervangen en de verwachte neergang van inkomsten uit de dienstensector diende te worden opgevangen door een verbetering van de handelsbalans. Idealiter zou dit aangepakt worden vanuit een vernieuwde maatschappelijke orde, waarin voor verzuilde structuren geen plaats meer zou zijn. Dit voornemen bleek lastiger te realiseren, dan direct na de bevrijding werd verwacht.³⁰ De regering trof allereerst maatregelen in de sfeer van rantsoenering, geldsanering, bestedingsbeperkingen, deviezen – en grondstoffentoe wijzingen, invoerquota en dergelijke. Hierbij bood de zogenaamde Marshallhulp, het in 1947 aangekondigde plan van de Amerikaan George Marshall om de ergste nood in Europa te lenigen, een onmisbare steun in de rug. Mede hierdoor kwam de productie en goederenvoorziening in Nederland weer op peil. De industriële productie bereikte eind 1947 weer het vooroorlogse niveau en de landbouwproductie volgde in 1949-1950.³¹

Nadat het herstel rond 1949 was ingezet, bleef de overheid het centrale orgaan dat in een overigens liberaler wordende markteconomie (na 1951) sturend optrad en maatregelen aankondigde die zij nodig achtte voor de opbouw van de verzorgingsstaat.³² Kernthema's van het economische beleid tot halverwe-

28 Krajenbrink, *Landbouwschap*, 55-57; Camphuis, *SER als adviseur*, 80-82; De Rooy, *Republiek*, 210; Ter Heide, *Ordering en verdeling*, 22-23.

29 Heeren, *Bevolkingsgroei*, 24; Engelen wijst eveneens op de late en trage vruchtbaarheidsdaling in Nederland, maar benadrukt de continuïteit van de ontwikkeling. Hij toont aan dat er geen sprake is geweest van een 'breuk' rond 1965. Engelen, *Van 2 naar 16 miljoen mensen*, 65, 90.

30 Van Zanden en Griffiths, *Economische geschiedenis van Nederland*, 184-185; 205; De Haan, 'De maakbaarheid van de samenleving', 91-92.

31 Inklaar, *Van Amerika geleerd*. Van Zanden en Griffiths, *Economische geschiedenis van Nederland*, 189-190, 204. Klemann wijst erop dat ook de ruime investeringen in de Nederlandse industrie tijdens de eerste oorlogsjaren bijdroegen tot bespoediging van het herstel ervan na de oorlog. Klemann, *Nederland 1938-1948*, 574.

32 Van Zanden en Griffiths, *Economische geschiedenis van Nederland*, 185-186; Bekke e.a., *Departementen*, 14-15; De Haan, 'De maakbaarheid van de samenleving', 92.

ge de jaren 1960 waren industrialisatie en export. Werde vóór de oorlog al een actieve bevordering van de industriële expansie gepropageerd op grond van de verwachte bevolkingsontwikkeling,³³ na de bevrijding kwamen er voor een dergelijk beleid argumenten bij. Duitsland was verwoest en daarmee tijdelijk weggevallen als exportmarkt en handelspartner. Ook van de soevereiniteits-overdracht aan Indonesië, die mede onder druk van nieuwe bondgenoot Amerika onvermijdelijk was geworden, vreesde men de financiële consequenties. De overheid trachtte een gunstig klimaat voor industriële ondernemingen te creëren door een zogenaamde 'indicatieve planning'. Er werden acht industrialisatienota's geschreven, waarvan de eerste in 1949 verscheen en de laatste in 1963.³⁴ Realisering van de plannen zou moeten plaatsvinden in de geest van harmonisch overleg tussen werkgevers, werknemers en overheid, binnen de nieuw geschapen overlegkaders van de Wet op de Bedrijfsorganisatie (Wet bo, 1950). Deze wet was als compromis voortgekomen uit de rode visie op ordening en planning van het economische leven en de roomse visie op een maatschappelijke ordening langs corporatieve lijnen, politieke kernthema's uit de jaren 1930 die sindsdien verder waren uitgekristalliseerd.³⁵

In de nota's was bewust gekozen voor regionale spreiding. Door industrialisatie van het platteland en ontsluiting van agrarische regio's konden de nadelige effecten die concentratie in het westen met zich mee zou brengen – overbelasting van de infrastructuur en een te snelle urbanisatie – worden vermeden.³⁶ De sterkste bevolkingsgroei werd bovendien op het platteland verwacht, waardoor het gebrek aan landbouwareaal zich harder zou doen voelen.³⁷ Er volgde een periode van langdurige economische groei tot 1973, met een korte, maar hevige hapering aan het begin als gevolg van de Koreaoorlog (1950-1953).³⁸ Hoewel de ingezette koers dus een succes zou worden, kon het kabinet-Drees-Van Schaik dit bij aanvang nog niet voorzien. De vanaf 1948 stijgende werkloosheidscijfers, de toenemende bevolkingsdruk en de problemen in de agrarische sector hadden het kabinet doen besluiten de aangekondigde sociaal-economische politiek consequent over twee schijven te laten lopen. Waar geboortebeperving in het Nederland van toen slechts door weinigen werd gezien als mogelijkheid om de verwachte bevolkingsgroei in te dammen, kon structurele werkloosheid in zijn optiek in de toekomst alleen worden voorkomen door naast industrialisatie gelijktijdig grootschalige emigratie te stimuleren.³⁹ Beide beleidslijnen werden onlosmakelijk met elkaar verbonden in de Nota omtrent de werkgelegenheids-politiek van juli 1950.⁴⁰

33 De Hen, *Industriepolitiek*, 303-305.

34 Woltjer, *Recent verleden*, 239; De Haan, 'De maakbaarheid van de samenleving', 92.

35 Woltjer, *Recent verleden*, 236-238; Van Zanden en Griffiths, *Economische geschiedenis van Nederland*, 205-207; Albeda en ten Hove, *Neocorporatisme*, 64-74, 85-86; Arnoldus e.a. 'De groei van de overlegeconomie, 91-94.

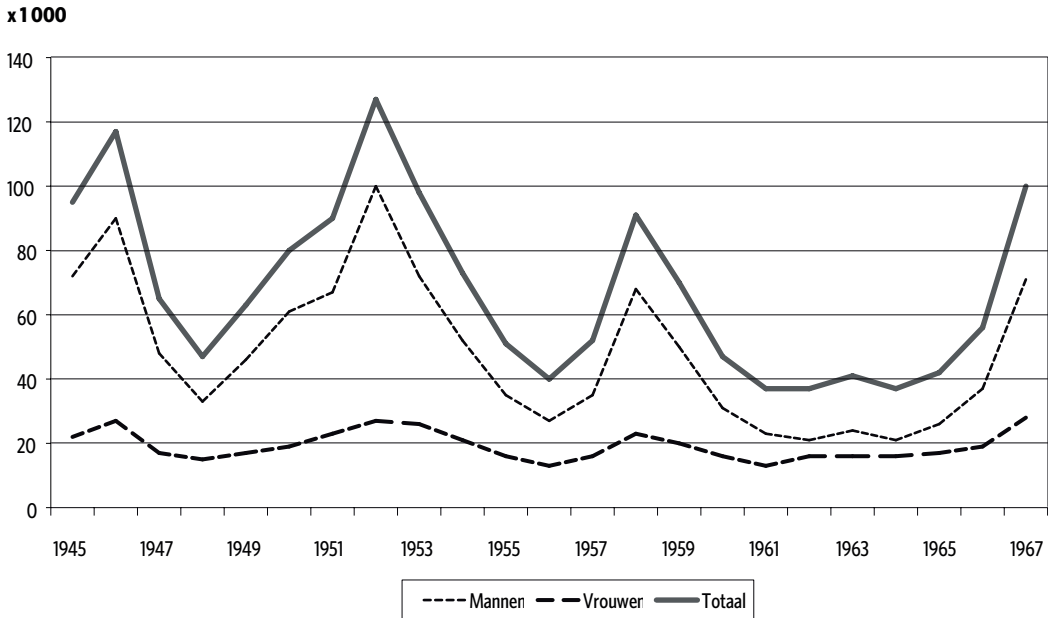
36 Righart, *De eindeloze jaren zestig*, 37-38.

37 De Hen, *Industriepolitiek*, 281.

38 Righart, *Eindeloze jaren zestig*, 38; Camphuis, *SER als adviseur*, 85-87.

39 Hofstede, *Thwarted exodus*, 52; Ter Heide, *Ordening en verdeling*, 57; Van Praag, 'Nederland en Europa', 89; vgl. Engelen, *Van 2 naar 16 miljoen mensen*, 73.

40 HTK 1949-1950, kamerstuknr. 1727, ondernr. 1 (14-07-1950).



Grafiek 1. Werkloze beroepsbevolking, 1945-1967.

Bron: CBS, Statline, historische reeksen, beroepsbevolking vanaf 1800.

De industrialisatienota's kregen een pendant in emigratienota's, al zouden er hier uiteindelijk geen acht, maar slechts twee afzonderlijk van verschijnen. De latere werden geïntegreerd in de begrotingsstukken. Zeker in de eerste jaren tonen de series de samenhang die er tussen de beleidsterreinen werd gezien, maar ook het probleem van de onderlinge afstemming. Beide stonden in het teken van een Keynesiaans streven naar volledige werkgelegenheid. De industrialisatienota's bevatten rekenmodellen voor de groei van het arbeidsaanbod en de opnamecapaciteit van de diverse bedrijfstakken voor een periode van 4,5 jaar. Op basis van het verwachte arbeidsoverschot werden de benodigde industriële investeringen begroot. Emigratie vormde in alle nota's een belangrijke, maar bijzonder lastig te ramen stelpost. Want hoeveel kon er nu precies in mindering worden gebracht op de verwachte groei? De eerste twee nota's gingen nog uit van een emigratiesaldo van 10.000 per jaar, in de derde nota werd de toevlucht genomen tot een model met twee saldi: één van 20.000 en één van 40.000 per jaar.⁴¹

Hoewel deze saldi wel zijn geïnterpreteerd als concrete, kwantitatieve emigratiedoelstellingen, blijkt enige nuancering geboden. Alleen in de tweede

41 Industrialisatienota's respectievelijk in *HTK* 1949-1950, kamerstuknr. 1400 X, ondernr. 6; *HTK* 1950-1951, kamerstuknr. 1900 X, ondernr. 6 en *HTK* 1951-1952, kamerstuknr. 2300 X, ondernr. 6. De variant van rekenmodellen met meerdere saldi werd ook gevolgd in een economische toekomstverkenning 1950-1970 uit 1955 van het CPB, Heeren, *Bevolkingsgroei*, 33.

industrialisatienota valt het woord 'taakstelling', in de overige nota's zijn het vooral schattingen, op basis van eerdere vertrekcijfers.⁴² De emigratienota's maken dat nog eens duidelijk. Ze refereerden weliswaar aan de verwachte aanwas van de beroepsbevolking uit de industrialisatienota's en de mogelijk negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid, maar stelden voorop dat emigratie een vrije, individuele keuze was. Ze bevatten dan ook nadrukkelijk geen kwantitatieve doelstellingen.⁴³ Het emigratiebeleid was vooral voorwaardenschepend bedoeld: belemmeringen moesten worden weggenomen, de stimulans tot vertrek voortkomen uit voorlichting, (om)scholing, financiële ondersteuning en opvang na aankomst.

Emigratieverlangens versus emigratiemogelijkheden

Met het ontwikkelen van deze 'actieve emigratiepolitiek' als tweede hoofdlijn van economisch beleid sloot de overheid aan bij een reeds bestaande wens van een flink deel van de Nederlandse bevolking. NIPO-onderzoek uit deze jaren wees uit dat het percentage van de Nederlandse bevolking dat emigratie serieus overwoog tot begin jaren 1960 boven de 20% lag, met een absolute top in 1948.⁴⁴ De motivatie hiervoor varieerde van angst voor een nieuwe wereldoorlog, onvrede met de Nederlandse samenleving tot een beter toekomstperspectief, vooral voor de kinderen. Een kleiner deel zette de wens daadwerkelijk om in vertrek.⁴⁵ In de literatuur is vooral gezocht naar verklaringen voor de vertraging die zichtbaar is tussen de piek in emigratiegeneigdheid in de eerste vijf jaar na afloop van de Tweede Wereldoorlog en de piek in vertrek. Gewezen is op de praktische problemen die potentiële emigranten in de eerste jaren na de bevrijding ondervonden.⁴⁶ De transportmogelijkheden per schip waren beperkt. Een deel van de vloot was verwoest, terwijl veel van de beschikbare capaciteit werd opgeslorpt door soldatentransporten naar en van Indië. De deviezenschaarste

42 Heeren spreekt expliciet over 'streefcijfers' en in navolging van hem ikzelf eveneens in een eerdere publicatie. Tevens gaat Heeren er ten onrechte vanuit dat het emigratiesaldo verhoogd werd in de 2^e industrialisatienota: het bleef echter op 45.000 voor 4,5 jaar, dus evenals in de 1^e nota op 10.000 per jaar. Heeren, *Bevolkingsgroei*, 32-34; Van Faassen, 'Min of meer misbaar', 57; vgl. 2^e industrialisatienota, *HTK* 1950-1951, kamerstuknr. 1900 X, 8-9; vgl. Centraal Economisch Plan 1955 waar met zoveel woorden wordt geconstateerd dat het schatten van het emigratiesaldo lastig was, CPB, *Centraal Economisch Plan* 1955, 61-62.

43 Eerste en tweede emigratienota in *HTK* 1951-1952, kamerstuknr. 2300 XII, ondernr. 7 en *HTK* 1952-1953, kamerstuknr. 2800 XII, ondernr. 8. In de Memorie van Toelichting bij de Emigratiewet van 1967 wordt dit nogmaals geëxpliciteerd: *HTK* 1966-1967, kamerstuknr. 8727, ondernr. 3, aldaar 9. Zie voor de behandeling van het onderwerp emigratie in het parlement ook onderzoeksgis Emigratie 1945-1967, Tweede Kamer, via www.historici.nl.

44 Voor de opzet van het NIPO-onderzoek, steekproefgrootte etc. Goethals, *Nederland als emigratieland*, 15-16.

45 Hofstede, *Thwarted Exodus*, 30; Smits, *Kompas*, 11, 17; Ramakers, 'Het kabinet Drees II', 202.

46 Zie bijvoorbeeld Hofstede, *Thwarted Exodus* 17; Heeren, *Bevolkingsgroei*, 15; Smits, *Kompas*, 17-18.

werkte eveneens nadelig.⁴⁷ Naast deze praktische belemmeringen bemoeilijkten nationale beleidsoverwegingen van zowel Nederland als de potentiële bestemmingslanden het vertrek.

Immigratielanden als Canada en Australië, die betrokken waren geweest bij de oorlogsvoering, gaven prioriteit aan het opnemen van eigen gedemobiliseerde soldaten. Bovendien waren aanvankelijk slechts bepaalde beroepsgroepen gewenst, vaak agrariërs. De Nederlandse overheid stond in eerste instantie eveneens terughoudend ten opzichte van emigratie van bepaalde beroepsgroepen – conform de adviezen van de commissies van de studiegroep Reconstructieproblemen. Tijdens de periode van wederopbouw achtte zij zowel groot-scheepse emigratie van de agrarische beroepsgroep als die van vakbekwame arbeidskrachten in het algemeen ongewenst. Met name op de kleigronden in het noorden en het westen van het land, juist de gebieden met een lange emigratietraditie, heerste een gebrek aan landarbeiders. Slechts emigratie van agrariërs, die in Nederland geen bedrijf konden krijgen, wilde zij bevorderen.⁴⁸ In 1949 werd deze terughoudendheid, zoals gezegd, losgelaten.

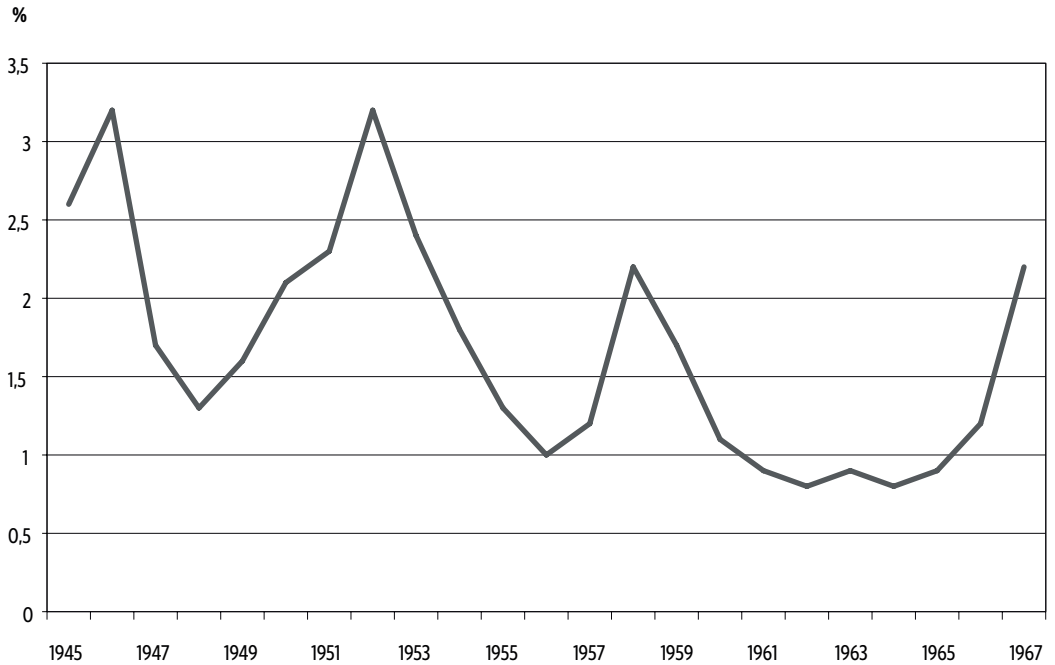
Het na elkaar vallen van de piekwaardes in emigratiegeneidheid, daadwerkelijke vertrekcijfers en het daaropvolgende organisatorisch optuigen van een nieuw bestel is wel aangehaald om uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid, meestal in negatieve zin.⁴⁹ Waar hier echter de vraag naar vorm en functioneren van het bestel als zodanig centraal staat – inclusief eventueel lerend vermogen en het waarom achter de lange levensduur van sommige onderdelen van het bestel – zijn ook andere observaties mogelijk. Wanneer de ontwikkeling van het werkloosheidspercentage, de emigratiebereidheid en de vertrekcijfers over de onderzoeksperiode met elkaar vergeleken worden, dan valt op dat pieken in werkloosheid steeds worden gevolgd door zowel een toename in de wens tot emigratie als een toename in daadwerkelijk vertrek. Wel liggen alle piekwaardes steeds lager naarmate de tijd vordert, vermoedelijk als gevolg van de stijgende welvaart en een groeiend sociaal vangnet.⁵⁰

47 HTK 1947-1948, kamerstuknr. 600 XII, ondernr. 6, 21.

48 HTK 1946-1947, kamerstuknr. 2 XI, ondernr. 9, 33.

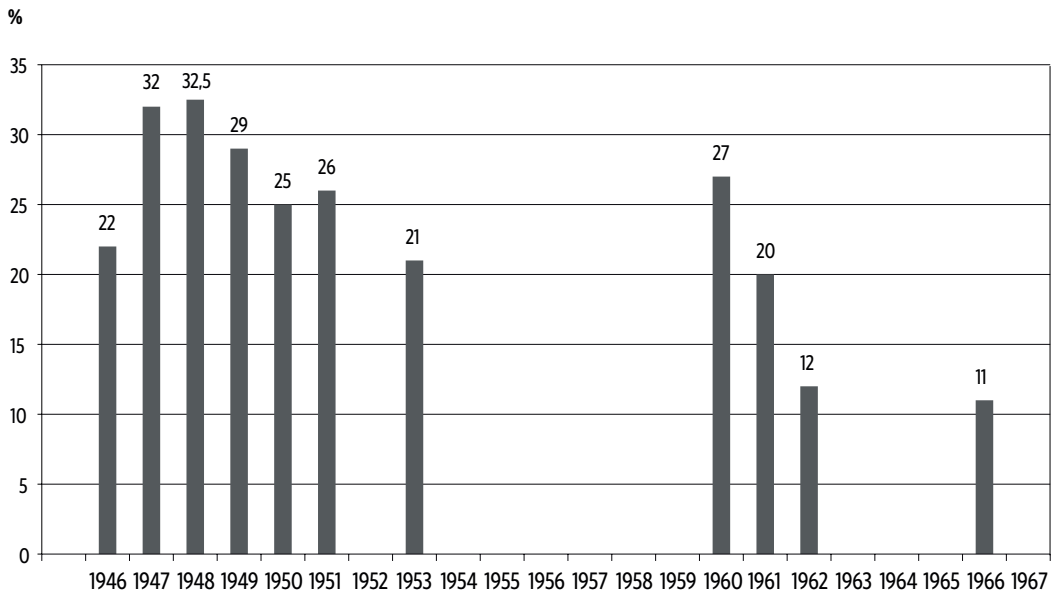
49 Vgl. Heeren, *Bevolkingsgroei*, 40-43.

50 Ibidem, 40.



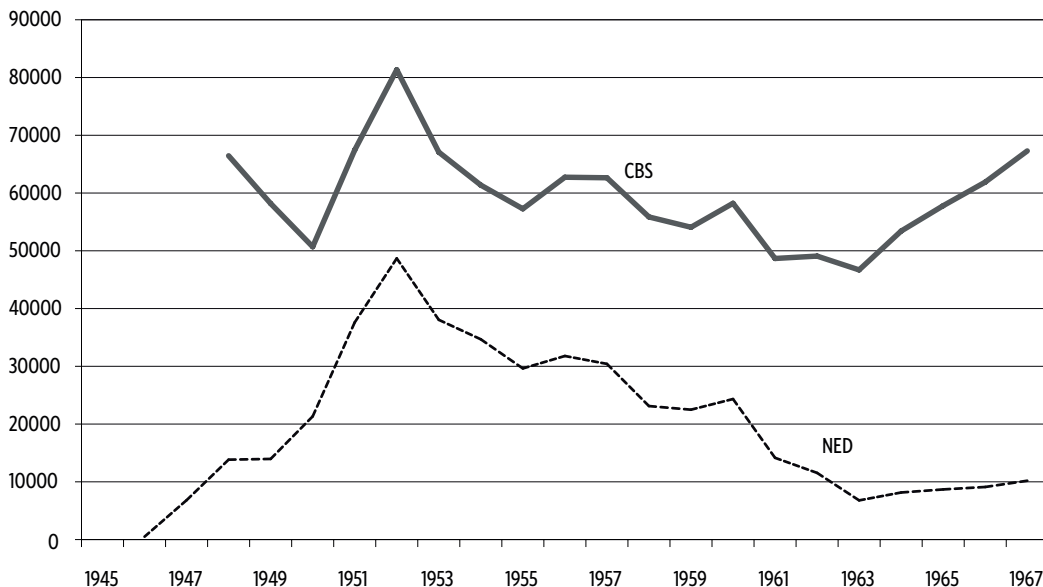
Grafiek 2. Werkloosheidspercentage, 1945-1967.

Bron: CBS, Statline, historische reeksen, beroepsbevolking vanaf 1800.



Grafiek 3. Emigratiegezindheid, 1945-1967.

Bron: Goethals, *Nederland als emigratieland*, 16.



Grafiek 4. Vertrekcijfers CBS en NED (uitsluitend overzeese emigratie) 1945-1967.
Bron: CBS: jaarreeksen buitenlandse migratie 1948-1967 / NED: Elich en Blauw, *Emigreren*, 22.

Toenemende particuliere betrokkenheid

Met de drang om te vertrekken namen ook particuliere initiatieven om tot enigerlei vorm van belangenbehartiging voor emigranten te komen een hoge vlucht, vooral in de eerste naoorlogse jaren.⁵¹ Evenals voor 1945 betroffen dit op lokaal niveau vooral op zichzelf staande aanzetten. Op diverse plaatsen werden verenigingen opgericht die emigratie propageerden – naar de koloniën of elders, vaak groepsgewijs, uit ideële of pragmatische overwegingen. Niet alle organisaties konden overigens bogen op eenduidige of onverdachte motieven. Zo was het exotische toekomstperspectief dat het bestuur van de Stichting 'Nieuw-Nederland in Zonnig Zuid-Amerika' haar aspirant-leden voorhield, vooral bedoeld om een 'zwart' verleden achter zich te kunnen laten. Emigratie van politieke delinquenten moest in de ogen van de Nederlandse overheid echter te allen tijde worden vermeden, al was het maar om de goede naam van 'de Nederlandse emigrant' hoog te houden.⁵² Deze ongecoördineerde initiatieven – ook de minder verdachte – werden zodoende met enige argwaan bekeken. Emigratievoorlichting was bovendien sinds 1936 aan een vergunning gebonden, verstrekking vond plaats op advies van de Stichting Landverhuizing Ne-

⁵¹ Zie hiervoor onderzoeksgids *Emigratie 1945-1967*, bijlagen, lijst van 'overige emigratieorganisaties', via www.historici.nl.

⁵² Verhart, 'NSB-ers niet gewenst?'

derland. Tegen sommige van dit soort organisaties werd dan ook opgetreden.⁵³

Belangrijker voor het naoorlogse emigratiebestel zijn de initiatieven geweest, die door reeds bestaande (belangen)organisaties of instellingen zijn genomen. Meestal was de eerste stap het instellen van een emigratiecommissie, -bureau of -secretariaat binnen het bestaande verband. Vaak, maar niet noodzakelijkerwijs volgde in een later stadium verzelfstandiging en het aanvragen van rechtspersoonlijkheid. Met enige voorzichtigheid is het mogelijk in de chronologie van ontstaan een aantal clusters te onderscheiden (bijlage 1). Evenals voorheen waren het opnieuw de agrarische belangenorganisaties die zich als eersten op dit terrein manifesteerden (1945-1946). De protestantse kerken volgden, meestal in eerste instantie met het vormen van kleine synodale commissies voor boordpredikanten (1948-1950). De katholieke kerk benoemde een emigratiebisshop.⁵⁴ De vakbonden stelden tussen 1949-1950 hun eigen emigratiesecretariaten of – diensten in, gevolgd door de werkgevers- en middenstandsbonden (1950). Vrouwenorganisaties startten eind 1950 begin 1951 met het vormen van interne emigratiecommissies of – werkgroepen.

In dezelfde jaren werd een start gemaakt met het vormen van overkoepelende instanties voor al deze commissies en diensten om gecoördineerd handelen beter mogelijk te maken. Ook hierin waren de drie centrale landbouworganisaties het meest voortvarend. Geconfronteerd met de vestigingsproblemen die veel boerenzoons afkomstig van de katholieke gezinsbedrijfjes op de zandgronden in het oosten en zuiden van Nederland ondervonden, initieerde de Katholieke Boeren- en Tuindersbond in 1946 overleg in deze met het algemene Koninklijk Nederlands Landbouw Comité (KNLC) en de protestantse Christelijke Boeren- en Tuindersbond (CBTB). Twee maanden later richtten zij gezamenlijk een Centrale Stichting Landbouw-Emigratie op voor de gehele agrarische beroepsgroep.⁵⁵ Statutair was het hoofddoel van de CSLE het bestuderen en zo nodig bevorderen van de emigratie van Nederlandse boeren en landarbeiders. Deze bundeling van krachten had daarnaast ten doel de contacten met de desbetreffende ministeries en de Stichting Landverhuizing Nederland te vereenvoudigen.

In 1949 nam diezelfde Katholieke Boeren- en Tuindersbond het initiatief tot oprichting van een stichting naar voorbeeld van de reeds bestaande Christelijke Emigratie Centrale. Deze zou uiteindelijk alle katholieke emigratiecommissies of -diensten – aanvankelijk alleen de agrarische, later ook de niet- agrarische – moeten overkoepelen en vooral uitvoerende werkzaamheden ter hand nemen. Het Koninklijk Nederlands Landbouw-Comité volgde in 1950 met een vergelijkbaar stap. Zowel de Katholieke Centrale Emigratie Stichting als de Algemene Emigratie Centrale zouden in 1952 rechtspersoonlijkheid verkrijgen. Vrouwenorganisaties volstonden met het instellen van overkoepelend overleg via een interne emigratiecommissie van het in 1944 opgerichte Nederlandse Vrouwen

53 Zoals tegen de eerder genoemde Stichting Nieuw Nederland: NA, Bur. Nationale Veiligheid, 2.04.80, inv.nr. 3660; zie ook notulen SLN 24-9-1946, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, inv.nr. 185.

54 Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Aartsbisdom en International Catholic Migration Commission, via www.historici.nl.

55 In het bestuur van de CLSE waren de drie centrale landbouworganisaties, de drie landarbeidersbonden en de Stichting voor de Landbouw vertegenwoordigd. De Wit, *Wegen*, 42; Smits, *Kompas*, 48-53.

Comité. De belangrijkste taken waren het verzorgen van specifieke voorlichting voor vrouwelijke emigranten en het vormen van een aanspreekpunt voor de overheid.⁵⁶ Voor de uitvoerende werkzaamheden sloten zij zich aan de bij de initiatieven om emigratiecentrales op te richten.

Naar een nieuw bestel

In zijn nieuwjaarswens voor 1950 stimuleerde Drees voor het eerst publiekelijk emigratie bij de Nederlandse burger in het algemeen. Daarmee leken algemeen en individueel belang op dusdanige wijze te zijn samengekomen, dat emigratiebeleid voor een willekeurige toeschouwer nog slechts een simpele kwestie van uitvoering had kunnen zijn. Inderdaad was emigratie als zodanig geen controversieel onderwerp – er zou nooit een kabinet over vallen – maar dit betekende niet dat er geen strijd is geleverd over uitgangspunten of organisatie van beleid. De particuliere betrokkenheid was grootschaliger geworden en meer divers dan voor 1940. Ook de overheid was zich echter direct na 1945 vanuit een hoofdzakelijk internationaal gevoede discussie als actieve speler op dit terrein gaan ontplooien, al toonde zich dat binnenslands de eerste jaren amper. De overheid was bovendien geen monoliet, er waren meerdere ministeries met belangen en eigen visies op het onderwerp. Hoewel de Stichting Landverhuizing Nederland tussen 1945 en 1950 formeel nog steeds het platform vormde voor overleg en uitvoeringswerkzaamheden, waren er in de praktijk zowel van overheids- als van particuliere zijde parallelle constructies in het leven geroepen, die zich stukken van het takenpakket van de Stichting toe-eigenden of probeerden toe te eigenen. Zij was daardoor in een spagaat beland.

Sinds het van kracht worden van de Landverhuizingswet (1936) behoorden emigratie-aangelegenheden tot de portefeuille van de minister van Sociale Zaken. Dit in 1933 ingestelde departement had het ‘arbeidsgedeelte’ van het takenpakket van het voormalige departement van Arbeid, Handel en Nijverheid overgenomen. In het kader van de Europese economische reconstructie na de Tweede Wereldoorlog was arbeidskracht als onderwerp hoog op de agenda gekomen, zeker nadat Amerika in 1947 bij monde van George Marshall bereid was gebleken om Europese samenwerking op dit vlak financieel te belonen. Zowel binnen de daarvoor opgerichte Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (1948) als binnen speciale comités van de Verenigde Naties (VN) werden zogenaamde *Manpower* commissies ingesteld. Onderdeel van de discussie was de mondiale verdelingsvraag, die praktisch gekoppeld was aan internationale migratie. De International Labour Organization (ILO), die zich vanaf haar oprichting in 1919 met deze problematiek had beziggehouden, continueerde dit na 1945 vanuit haar nieuwe status als gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties.⁵⁷

Deze *manpower* discussie raakte op het internationale toneel nauw verweven met een ander vraagstuk met hoge prioriteit. Dit betrof het zoeken naar een oplossing voor de grote groepen vluchtelingen en *displaced persons* die het resultaat waren van twaalf jaar nationaalsocialisme inclusief zes jaar van oor-

⁵⁶ Van Faassen, ‘Vrouwen in den Vreemde’, 327-328.

⁵⁷ Alcock, *History*, 209-210, 220-221.

logshandelingen. Diverse internationale vluchtelingencommissies volgden elkaar op tijdens en na deze periode, in de veronderstelling dat het probleem eindig zou zijn. Alle hadden dan ook een niet-permanente status. De voorlopig laatste in deze rij was de in 1947 opgerichte International Refugee Organization (IRO).⁵⁸ Het probleem hield echter aan, gevoed door nieuwe mensenstromen als gevolg van het uitbreken van de Koude Oorlog. Dit bracht de internationale gemeenschap er toe om na te denken over een combinatie-oplossing voor beide vraagstukken. Hiertoe zou uiteindelijk het Intergovernmental Committee for European Migration in het leven worden geroepen, buiten VN-verband. Van Nederlandse zijde woonden vertegenwoordigers van het Rijksarbeidsbureau van Sociale Zaken de diverse internationale conferenties bij, die vanaf 1947 over beide vraagstukken werden gehouden. Om de verbindende schakel tussen de nationale en internationale kanten van deze kwesties te kunnen vormen, was deze dienst begin 1946 uitgerust met een eigen emigratie-afdeling.

Deze vormde vanaf dat moment het directe aanspreekpunt voor de Stichting Landverhuizing Nederland. De SLN was nog steeds verantwoordelijk voor zaken als onderzoek, voorlichting en de administratieve procedure, inclusief selectie van emigranten.⁵⁹ Met de toenemende stroom informatiebehoefte Nederlandse aspirant-emigranten nam echter ook de werkdruk toe. Midden 1947 werden er taken verdeeld en konden aspirant-emigranten zich tevens aanmelden bij de gewestelijke arbeidsbureaus. De Centrale Stichting Landbouw Emigratie was er echter eveneens op gebrand een aandeel te krijgen in de uitvoering van emigratiewerkzaamheden voor de eigen leden van de deelnemende organisaties. Hoewel wederzijdse samenwerking voor de hand lag om de toenemende emigrantenstroom efficiënter van dienst te kunnen zijn, bleken er vanaf medio 1947 op allerlei fronten spanningen te ontstaan.

De Stichting Landverhuizing Nederland discussieerde met haar nieuwe 'baas', het Rijksarbeidsbureau, pittig over de herverdeling van taken en competenties. De Centrale Stichting Landbouw Emigratie ambieerde naast een aandeel in de uitvoeringswerkzaamheden ook een volwaardige plaats als overlegpartner. Ze moest echter vaststellen dat zij steeds achteraf op de hoogte werd gebracht van binnenlandse maatregelen – zoals het omstreden selectieve subsidiebeleid waarin bepaalde beroepsgroepen of regio's met een hoge werkloosheid voorgingen – of van uitkomsten van buitenlandse onderhandelingen.⁶⁰ Met behulp van het 'eigen' ministerie van Landbouw ging ze op zoek naar een formalisering van de door haar gewenste status, die ze begin 1949 op het uitvoeringsvlak wist af te dwingen. Daarmee was ze in plaats van samenwerkingspartner een privaatrechtelijke concurrent geworden van de Stichting Landverhuizing Nederland. Zo was ze zich ook gaan profileren, zeker waar de SLN in haar ogen als verlengstuk van het Rijksarbeidsbureau steeds bureaucratischer werd.⁶¹

Naast de pragmatische discussie over een efficiënte organisatiestructuur lag daarmee tevens het principiële punt op tafel. Want welk aandeel moest de staat eigenlijk hebben in verhouding tot het particuliere initiatief? Diende de overheid zich op het gebied van emigratie zoveel mogelijk te onthouden of

58 Zie Sjöberg, *Powers*, 13-15.

59 HTK 1946-1947, kamerstuknr. 2 XII, ondernr. 8, 24.

60 Ramakers, 'Het Kabinet-Drees II', 203.

61 Vgl. De Wit, *Wegen*, 42-45.

juist niet? Om te voorkomen dat de situatie van onvrede zou escaleren stelde de PvdA-minister van Sociale Zaken A.M. Joekes, in maart 1949 een commissie Landbouw-Emigratie in onder voorzitterschap van zijn partijgenoot J. Schilthuis. Deze moest hem adviseren over de emigratieproblematiek van de agrarische beroepsgroep inclusief de organisatorische aspecten ervan. Om niet werkeloos toe te hoeven zien besloot de Stichting van de Arbeid, het particuliere overlegorgaan van werkgevers en werknemers, zelf de kwestie breder te trekken en een eigen mening te ventileren. Ze verstuurde haar conclusies in november 1949 ter kennisneming aan de commissie-Schilthuis. Daarin bepleitte ze onder meer de instelling van een vergelijkbaar overkoepelend emigratieoverlegorgaan voor het bedrijfsleven als de Centrale Stichting Landbouw Emigratie was voor de agrarische beroepsgroep.⁶²

Na meer dan een jaar van interne strubbelingen zou de commissie-Schilthuis medio 1950 een sterk verdeeld advies uitbrengen.⁶³ Het meerderheidsstandpunt beperkte zich niet tot landbouwemigratie, maar bevatte een voorstel om de gehele SLN-constructie te vervangen door een nieuw samenwerkingsverband van particulier initiatief en overheid. Het benadrukte vooral de geestelijke en zedelijke aspecten van emigratie op grond waarvan overheidsbemoeienis tot het hoogstnoodzakelijke beperkt moest blijven. Het minderheidsstandpunt was afkomstig van het Rijksarbeidsbureau. Dit plaatste emigratie in het licht van de ingezette werkgelegenheidspolitiek en internationale arbeidsbemiddeling en benadrukte daarin de rol van overheid en arbeidsmarktorganen. Ook daar bleef echter ruimte voor zoveel mogelijk samenwerking met het particulier initiatief.

Joekes zou beide standpunten verwerken in een eerste voorzet voor een nieuw emigratiebestel. Daarin kwam de algemene leiding te berusten bij een door hem voorgedragen Commissaris voor de Emigratie. Een breed samengestelde Raad voor de Emigratie en een uit zijn midden samengesteld Emigratiebestuur zouden in onderlinge afstemming en onder (vice)voorzitterschap van deze commissaris voor advisering en verwezenlijking van het beleid moeten zorgen. De coördinatie van de administratieve procedure zou in handen komen van een bureau onder verantwoordelijkheid van het Emigratiebestuur. De eigenlijke voorlichtings- en selectiewerkzaamheden zouden door erkende openbare en particuliere organen worden verricht. De parlementaire bespreking ervan leidde tot heftige oppositie van de confessionele partijen op grond waarvan een aantal aanpassingen werd aangebracht. De wet die op basis daarvan in 1952 tot stand kwam, staat in de literatuur te boek als compromis tussen de belangen van de overheid en de maatschappelijke organisaties.⁶⁴

Hoewel deze constatering op zichzelf volstrekt juist is, is ze tevens nietszeggend. De crux is namelijk dat er werd omgeschakeld van een privaatrechtelijk samenwerkingsverband, belichaamd door de Stichting Landverhuizing Nederland naar een publiekrechtelijk samenwerkingsverband, belichaamd door de organen van het nieuwe bestel. Dit bestel kreeg de bevoegdheid om in de toekomst zelf te bepalen welke particuliere organisaties gecertificeerd zouden

62 IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 207.

63 Hofstede, *Thwarted exodus*, 45-47; De Wit, *Wegen*, 44-45; Ramakers, 'Het Kabinet-Drees II', 203.

64 Voor een analyse van de parlementaire behandeling ibidem, 203-208; vgl. De Wit, *Wegen*, 48.

worden om emigranten te mogen bemiddelen. Formeel kwam daarmee dus 'overheid' in het spel – vandaar het verzet – maar hoeveel precies? Relevante vragen die een antwoord behoeven, zijn dan bijvoorbeeld op welke wijze er toegang tot het bestel kon worden gekregen, wat de numerieke verhouding tussen overheids- en particuliere spelers was en hoe de onderlinge competenties tussen de organen formeel en in de praktijk geregeld waren.

Wanneer we de literatuur over de parlementaire behandeling van het wetsontwerp nog eens in dat licht bezien, dan kunnen we vaststellen dat er twee interessante observaties zijn gedaan, die echter niet zijn uitgewerkt. In de eerste plaats lijkt er nogal te zijn geschermd met de hoeveelheid opgedane ervaring van de particuliere organisaties, waarbij bewust de term 'erkende emigratie-centrales' is gebruikt.⁶⁵ De chronologische reconstructie toont echter aan dat het merendeel van het particuliere initiatief op dat moment nog volop bezig was met de eigen organisatieprocessen, uitgezonderd de CEC. Bovendien was het verlenen van erkenning juist onderwerp van regeling. Er lijkt dus een retorisch argument in het spel. Daarnaast kwam de particuliere input voor Joekes' voorstel vrijwel volledig uit de hoek van het georganiseerde bedrijfsleven, getuige de bemoeienissen van de Stichting voor de Arbeid en de Centrale Stichting Landbouw Emigratie. Gezien het bereikte compromis is het des te opmerkelijker dat juist de bepaling dat werkgevers en werknemers uit landbouw, industrie en middenstand vertegenwoordigers mochten afvaardigen, geschrapt werd. De uiteindelijke wet hanteerde de veel vagere term 'maatschappelijke organisaties', waarin elke verwijzing naar het bedrijfsleven was weggelaten.⁶⁶

Invulling en aanpassing van het bestel

Op het moment dat de wet van kracht werd, mei 1952, was dus nog niet met zekerheid te zeggen welke maatschappelijke organisaties vertegenwoordigers zouden mogen afvaardigen naar de Raad. De periode van onzekerheid zou echter niet lang duren. Op 21 juli 1952 werd bij Koninklijk besluit bepaald dat de Katholieke Centrale Emigratie Stichting, de Christelijke Emigratie Centrale, de twee weken daarvoor opgerichte Algemene Emigratie Centrale, het Nederlandse Vrouwen Comité en de Stichting Hulp aan Vluchtelingen leden voor de Raad mochten aanwijzen.⁶⁷ In deze samenstelling zouden tot 1967 slechts marginale veranderingen optreden: in 1957 traden een 'vooorlogse' en een 'naoorlogse' emigratievereniging toe, respectievelijk de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging en de Gereformeerde Stichting tot Bijstand van Emigranten en Geëmigreerden. De Centrale Stichting Landbouw Emigratie was in 1953 geliquideerd.⁶⁸ Met deze constellatie van overheids- en maatschappelijke inbreng is het beleid in de daaropvolgende jaren geïnitieerd en uitgevoerd.

In het midden van de jaren 1950 ontstonden de eerste kritische geluiden. In plaats van gebrek aan werkgelegenheid was er sprake van een overspannen arbeidsmarkt. De paradoxale situatie deed zich voor dat er naast emigratie

65 Ramakers, *Het Kabinet-Drees II*, 205-206.

66 *Ibidem*, 206.

67 *Stb.* 1952, no. 424.

68 Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, CSLE, via www.historici.nl.

ook immigratie werd gestimuleerd, via specifieke wervingsacties voor bepaalde categorieën buitenlandse werknemers.⁶⁹ Vanaf 1957 werd er bovendien op Europees niveau hard nagedacht over de wijze waarop invulling moest worden gegeven aan het te Rome beklonken voornemen om een gemeenschappelijke markt tot stand te brengen. Het vrije verkeer van personen stond daarbij hoog op de agenda. Aangezien de effecten hiervan op de Nederlandse arbeidsmarkt slecht waren te overzien en ook eventuele verdragsverplichtingen op dit vlak nog moesten uitkristalliseren, kwam de meeste bezorgdheid en kritiek uit de hoek van ondernemend Nederland. De Raad voor de Emigratie zou aan het werk worden gezet om een toekomstvisie te ontwikkelen. Op grond hiervan werd besloten om vanaf 1962 een zogenaamd 'positief' emigratiebeleid te voeren. Van actieve stimulering door middel van algemene voorlichting was geen sprake meer, al bleef individuele financiële ondersteuning van emigranten intact. Kort daarop bestudeerde de Raad de mogelijkheden voor en consequenties van de samenvoeging van de twee vigerende wetten uit 1936 en 1952 in een gewijzigde emigratiewet. Hoewel bedoeld als technisch-juridische exercitie volgden er enkele ingrepen in het bestel, waarvan de opheffing van de Raad voor de Emigratie de meest ingrijpende leek. Een en ander zou worden vastgelegd in de Emigratiewet van 1967.

Juridische kaders

Emigratie uit Nederland in de onderzoeksperiode werd niet alleen gereguleerd door specifieke emigratiewetten. Ook andere wetten bevatten bepalingen die van toepassing waren op emigranten of het met emigratie samenhangende proces, zoals bijvoorbeeld de Gezondheidswet (1901), de Schepenwet (1909) en de Arbeidsbemiddelingswet (1930). Vaak zijn deze het meest uitvoerig terug te vinden in toepassingsbesluiten of andere lagere regelgeving. Zo regelde het Schepenbesluit van 1932 bijvoorbeeld een aantal zaken ten aanzien van de accommodatie van mannelijke en vrouwelijke landverhuizers en hun veiligheid aan boord, terwijl de Deviezenbeschikking Emigratie (1947, 1954) richtlijnen gaf voor de toegestane hoeveelheid deviezen die een emigrant mocht uitvoeren.⁷⁰ De mogelijke consequenties voor de nationaliteit van de Nederlander die vertrok moeten worden afgeleid uit de Wet op het Nederlanderschap van 1892.⁷¹ Veelal spelen hierbij echter ook de nationaliteitswetgeving van het land van bestemming een rol, en verdragen van universele organisaties als de Verenigde Naties. Op deze plaats zal daar niet dieper op worden ingegaan.⁷²

69 De Lange, *Staat, markt en migrant*, 67, 72-81.

70 Voor wetteksten, lagere regelingen en internationale overeenkomsten betreffende emigratie: *Nederlandse Staatswetten* 122.

71 Wet van 12 december 1892 op het Nederlanderschap, *Stb.* 1892, no. 268, zie 'verlies van Nederlanderschap'. De wet werd in 1984 vervangen door de Rijkswet op het Nederlanderschap. Soms heeft wetgeving in het land van ontvangst ook consequenties voor nationaliteitsvraagstukken.

72 Onderzoeksprogramma's over nationaliteit en dubbele nationaliteit bij migratie zijn onder meer uitgevoerd bij het Centrum voor Migratierecht aan de Radboud Univer-

Hieronder volgt eerst een bespreking van de drie twintigste-eeuwse Nederlandse emigratiewetten. Twee van de drie bevatten eigentijdse definities van emigratie of emigrant en tonen zodoende de veranderingen die daarin optreden. Ze bieden tevens zicht op de organisatorische kaders waarbinnen emigratie na 1945 zich afspeelde en geven een eerste indruk van de getalsmatige verhoudingen overheid-middenveld. Vervolgens wordt kort ingegaan op de praktijk van bilaterale en multilaterale verdragssluiting inzake internationale migratie. Vergelijking van beide soorten geeft nadere informatie over het begrip emigratie en de perceptie ervan tijdens de onderzoeksperiode.

Landverhuizingswet 1936

In 1936 verving de zogenaamde Landverhuizingswet de 75 jaar oude wet die buitenlandse en Nederlandse 'landverhuizers' een vlotte en veilige reis door of vanuit Nederland moest garanderen.⁷³ Naast bescherming van de niet nader gedefinieerde landverhuizer had de wetgever van 1861 vooral de belangen van Nederlandse vervoersondernemers voor ogen gehad. Herziening van de wet was om meerdere redenen gewenst: van kwantitatieve toename van emigratie, aanpassing aan andere wetgeving met bepalingen omtrent emigratie zoals de Schepenwet, tot het in de pas blijven met de internationale discussies die de jaren 1920 op dit vlak lieten zien. De wijziging ervan had echter veel voeten in de aarde. Tussen 1907 en 1936 zou een zestal wetsontwerpen de revue passeren voordat de Landverhuizingswet op 31 december 1936 tot stand kwam.⁷⁴ Aangezien de emigratiecijfers op dat moment als gevolg van de wereldwijde economische crisis sterk waren teruggelopen, is de nieuwe wet niet alleen vanuit de belangen van de particuliere emigrant en van het bedrijfsleven beargumenteerd maar ook met het oog op de toekomstige bevolkingsgroei en de daarmee samenhangende werkgelegenheidsproblematiek.⁷⁵

De wet definieerde emigranten als *'inwoners van Nederland, die, niet in overheidsdienst, stappen doen voor vertrek naar eenig land buiten Europa (uitgezonderd Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao) dan wel daarheen op weg zijn, ten behoeve van vestiging en (of) verkrijging van bestaansmiddelen, zoomede hun gezinsleden, die hen begeleiden of volgen.'*

Transmigranten waren diegenen, die niet in Nederland woonden, maar slechts 'over' Nederland reisden. Voor het overige was de definitie gelijklopend.⁷⁶ 'Inwoners van Nederland' werd in de Memorie van Antwoord nader be-

siteit te Nijmegen en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam.

73 Wet van den 1sten Junij 1861, houdende bepalingen omtrent den doortogt en het vervoer van landverhuizers. *Stb.* 1861, no. 53.

74 Voor een overzicht van de werkzaamheden van de hierbij betrokken commissie van advies (Commissie Arkenbout Schokker, later Commissie Molengraaf, 1907) en van de interdepartementale emigratiecommissie 1925, zie Hartland, *Geschiedenis van de Nederlandse emigratie*, 236-257.

75 HTK 1935-1936, kamerstuknr. 236, ondernrs. 3 en 4 (MvT Landverhuizingswet en Voorlopig Verslag, 01-04-1936). Vgl. Krabbendam, die de wet in het perspectief van de teruglopende aantallen emigranten als 'te laat' kwalificeert. Krabbendam, *Vrijheid*, 64.

76 Landverhuizingswet 1936, art. 1b en 1c, *Stb.* 1936, no. 804.

paald als 'allen, die hun hoofdverblijf in Nederland gevestigd hebben'. Daarmee kreeg het begrip een territoriale invulling die niet aan de nationaliteitsbepalingen van de wet op het Nederlanderschap van 1892 was gekoppeld. Ook 'vreemdelingen'⁷⁷ vielen onder genoemde condities onder de Landverhuizingswet. De historica Corrie van Eijl heeft in haar studie over het Nederlandse vreemdelingenbeleid tussen 1840 en 1940 overigens gewezen op de rekbaarheid van dit laatste begrip.⁷⁸ De Nederlander of onderdaan die vertrok vanuit één van de overzeese Rijksdelen naar een bestemming buiten Europa, was dus door het ontbreken van enige nationaliteitsbepaling in de definitie geen emigrant in de zin der wet.⁷⁹ Hoewel er in 1949 na de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië een nieuwe situatie ontstond, werd de Landverhuizingswet formeel niet tussentijds herzien. De 3e editie van de Landverhuizingswet stelde in de inleiding dat de uitzonderingsbepaling die ten aanzien van Nederlands-Indië gold, 'beperkt' werd tot Nederlands Nieuw-Guinea.⁸⁰

Het begrip emigratie als zodanig was niet omschreven. Uit de definitie van emigrant kan echter worden afgeleid dat er ten opzichte van de tot dan toe gehanteerde gemeentelijke definitie een nadere specificatie was aangebracht door het opnemen van een bestemmingsindicatie, namelijk *buiten* Europa. Mogelijk weerspiegelt dit een in de praktijk gegroeide taakverdeling tussen de arbeidsbeurzen en de Nederlandse Vereniging Landverhuizing, die op suggestie van de agrarische sector was ontstaan na de oprichting van de NVL.⁸¹

De wet legde de verantwoordelijkheid voor organisatie en uitvoering ervan bij de minister van Sociale Zaken (art. 1). Hij werd daarin bijgestaan door de in 1930 ingestelde Centrale Commissie van Bijstand voor de Arbeidsbemiddeling en de Migratie. Zij adviseerde gevraagd of ongevraagd over uitvoeringskwest-

77 Omschreven als 'hier te lande wonende vreemdelingen, die zich begeven naar het land, welks nationaliteit zij bezitten'. Morren, *Landverhuizingswet*, 18-20. Opmerkelijk genoeg lijkt de interpretatie van 'inwoner van Nederland' te zijn veranderd in die zin dat volgende wetten er *impliciet* wel het nationaliteitsbeginsel aan koppelden. De omschrijving 'inwoner van Nederland' wordt zowel in alle hierna te behandelen emigratiewetten gebruikt, als in de Emigratie-Bijslagregeling van 1956 (en de herzieningen van 1982 en 1984). Toch achtte de wetgever het in 1985 nodig een Experimentele Remigratieregeling in het leven te roepen naast de bestaande Emigratiebijslagregeling. De considerans vermeldt de wenselijkheid ervan om 'als onderdeel van het minderhedenbeleid, een experimentele regeling te treffen krachtens welke aan nader omschreven categorieën van personen van *andere dan de Nederlandse nationaliteit*' financiële steun kan worden verleend bij remigratie. De Nota van Toelichting onderstreept dat met de motivering 'Nochtans is het kabinet zich ervan bewust, dat bij velen onder de etnische minderheidsgroepen een verlangen leeft om naar het land van herkomst terug te keren.' *Nederlandse Staatswetten* 122 (5^e druk), 8, 43, 55-56, 78.

78 Van Eijl, *Al te goed is buurmans gek*, 24-34.

79 Volgens de Grondwet regelde de Nederlandse wet officieel wel de staatsinrichting van de overzeese Rijksdelen, maar konden de daartoe ingestelde organen hun interne aangelegenheden regelen (art. 61). Na aanvaarding van het Statuut van het Koninkrijk in 1954 worden aangelegenheden van het Koninkrijk bij Rijkswet geregeld. Van der Pot, *Nederlands Staatsrecht* (11^e druk), 594, 600.

80 De veronderstelling is van H.J. Morren, die de wet analyseerde. Morren, *Landverhuizingswet*, 17; *Nederlandse Staatswetten* 122 (3^e druk), 18.

81 Zie hiervoor de proloog en Maurer, *De Nederlandsche boer tegenover de Landverhuizing*, 28, 47-52.

ties of andere zaken van belang (art. 4). Een verzoek van de Tweede Kamer om in deze commissie enkele vrouwelijke leden op te nemen, bleek onnodig: er waren al twee vrouwen benoemd. Zowel de definitie van emigrant, die als ruim was ervaren, als deze kwestie verdedigde de regering met verwijzing naar bestrijding van internationale handel in vrouwen en meisjes, een punt dat in de jaren 1920 hoog op de internationale agenda stond.⁸² Het toezicht op het vergunningstelsel en de bescherming van (aspirant-)emigranten ten opzichte van vervoerders, voorlichters of logementhouders was gedelegeerd aan het lokale gezag: de (hoofd)commissaris van politie of de burgemeester. De openbare arbeidsbemiddelingsorganen, arbeidsbeurzen of later de gewestelijke arbeidsbureaus, moesten worden ingeschakeld bij werving van werknemers voor het buitenland (art 6.). Als deze instanties zich onvoldoende op de hoogte achtten van de buitenlandse situatie konden ze doorverwijzen naar de Stichting Landverhuizing Nederland.⁸³ De bescherming van de belangen van emigranten in het buitenland, ook wel als 'nazorg' aangeduid, kwam in handen van de consulaire dienst (art. 18, 31d).⁸⁴ Vervoersmaatschappijen waren verplicht Nederlandse consulaire ambtenaren ter plaatse in het bestemmingsland van passagierslijsten te voorzien, waarop naast diverse persoonlijke gegevens ook het laatste adres van de emigrant was vermeld, zodat contact met Nederland kon worden gelegd of onderhouden.⁸⁵

Wet op de organen voor de emigratie 1952

De wet uit 1952 was niet bedoeld ter vervanging, maar als aanvulling op de Landverhuizingswet.⁸⁶ Zij beoogde vooral de samenwerking te bevorderen tussen overheidsinstellingen en particuliere organisaties die zich met emigratie- en emigrantenproblematiek bezighielden. Deze samenwerking moest plaatsvinden in een aantal nieuw ingestelde bestuursorganen. De wet definieerde in algemene bewoordingen hun taken, onderlinge verhoudingen en samenstelling. Concrete invulling van dat laatste werd in uitvoeringsbesluiten geregeld. Gezien het aanvullende karakter bevatte de wet zelf geen definitie van emigratie of emigrant. In lagere regelgeving zijn soms wel definities te vinden. Daarin doen zich opmerkelijke verschillen voor.

De Deviezenbeschikking Emigratie 1954 keerde als het ware de bewijslast om en verstond onder emigrant:

'hij, die ingezetene was voordat hij het binnenland metterwoon heeft verlaten.

De Nederlandsche Bank hanteerde voor de uitvoering ervan twee sets richtlijnen: één voor 'emigratie naar landen in West-Europa' en één voor landen buiten West-Europa.⁸⁷ De Emigratie-Bijslageregeling van 1956, afkomstig van het

82 Morren, *Landverhuizingswet*, 6, 18, 27.

83 Morren, *Landverhuizingswet*, 32-33; *HTK* 1935-1936, kamerstuknr. 236, ondernr. 3, aldaar 7.

84 Zie ook *HTK* 1935-1936, 19-11-1935, 459.

85 Morren, *Landverhuizingswet*, 76.

86 *Nederlandse Staatswetten* 122 (2^e druk), 85; vgl. conceptnota wijziging Landverhuizingswet, 21-12-1962, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 41.

87 *Nederlandse Staatswetten* 122 (3^e druk), Deviezenbeschikking 1954, 120-123; Richtlijnen, 126-131.

nieuw ingestelde Emigratiebestuur, regelde de voorwaarden en de hoogte van het rijkssubsidie voor een particuliere emigrant. Deze werd bijna identiek gedefinieerd als in de Landverhuizingswet, namelijk als *'inwoner van Nederland, die niet onder leiding van een tot hetzelfde gezin behorend persoon naar een land buiten Europa vertrekt, met het voornemen zich daar blijvend te vestigen'*.⁸⁸ Hoewel de verschillen uit de eigen aard van beide financiële regelingen verklaarbaar zijn – de Nederlandse staat hield waar mogelijk de hand op de knip – kan tevens iets anders geconstateerd worden. In de laatste definitie is anders dan in die van de Landverhuizingswet de frase 'verkrijging van bestaansmiddelen' vervallen, terwijl de verblijfstermijn dwingender is gesteld, namelijk 'blijvend'.⁸⁹ Eventuele nadere bepalingen ten aanzien van de organisatie van nazorg voor de emigrant in het buitenland ontbraken geheel in de wet van 1952.

De minister van Sociale Zaken bleef portefeuillehouder.⁹⁰ Drie nieuwe bestuursorganen noemde de wet bij name: een Commissaris voor de Emigratie, een Raad voor de Emigratie en een Emigratiebestuur. Daarnaast stelde de wet regels voor de latere aanwijzing van zogenaamde aanmeldingsorganen, die de feitelijke bemiddelingswerkzaamheden zouden verrichten.⁹¹ De commissaris, benoemd op voordracht van de minister van Sociale Zaken, kreeg de taken gedelegeerd die voortvloeiden uit de wet of die de minister van Sociale Zaken hem opdroeg. Mocht een kwestie tot de competentie van een ander ministerie behoren, dan moesten beide ministers hierover eerst overeenstemming bereiken.

De Raad voor de Emigratie adviseerde de minister van Sociale Zaken op verzoek of uit eigen beweging over emigratieaangelegenheden van algemene aard, oftewel 'algemene beleidsaangelegenheden' zoals de Memorie van Antwoord stelde. De Raad was een breed en gemengd samengesteld college, bestaande uit 29-37 leden. Een *meerderheid* (15-21 personen) moest bestaan uit vertegenwoordigers van particuliere of kerkelijke organisaties zonder winst oogmerk (art. 5.5). Van deze meerderheid moest weer meer dan de helft zijn aangewezen door de zogenaamde 'maatschappelijke organisaties' (art. 5.6). Deze moesten voldoen aan de voor interpretatie vatbare eisen dat ze 'representatief' waren op nationaal niveau en bovendien de belangen van emigranten in 'volle omvang' behartigden (art. 3). Anders gezegd: niet alle middenveldleden in de Raad hoefden afkomstig te zijn van specifieke emigratieorganisaties, waarvoor de emigratiecentrales uiteindelijk model zouden komen te staan, maar wel een meerderheid. Tenminste één van hen moest een vrouwenorganisatie vertegenwoordigen. De particuliere organisaties mochten zelf hun vertegenwoordigers voordragen. Ambtelijke leden van de Raad waren afkomstig van acht ministeries: Sociale Zaken; Economische Zaken; Landbouw; Buitenlandse Zaken; Justitie; Onderwijs, Kunst en Wetenschappen; Financiën en Verkeer en Waterstaat. Daarnaast bevatte de Raad één of twee kroonleden die de lagere overheden (provincie of gemeente) vertegenwoordigden en twee tot drie leden die zitting hadden op

88 *Nederlandse Staatswetten* 122 (3^e druk), 96. Daarnaast definieerde de regeling ook een 'medeëmigrerende' als een inwoner van Nederland, 'behorende tot hetzelfde gezin als de emigrant en onder diens leiding vertrekkend naar hetzelfde land als deze'.

89 Zie verder deel II, de formatieve fase van het bestel, hoofdstuk 5 en 6.

90 Het hiernavolgende is gebaseerd op: *Nederlandse Staatswetten* 122 (3^e druk), 54-78.

91 Alle zijn a-bestuursorganen volgens de definitie van de Algemene wet bestuursrecht die vanaf de jaren 1980 tot stand is gekomen, alhoewel de Raad geen rechtspersoonlijkheid had. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, 24, 53-55.

grond van hun maatschappelijke of wetenschappelijke hoedanigheid. De Commissaris voor de Emigratie (tevens vicevoorzitter) en de directeur van het in 1945 ingestelde Centraal Planbureau waren ambtshalve lid van de Raad.

Het Emigratiebestuur telde negen leden. Ook hier moest de *meerderheid* afkomstig zijn van de maatschappelijke organisaties uit het midden van de Raad. Ten minste één van hen moest een vrouwenorganisatie vertegenwoordigen. De Raad zou zelf gaan bepalen hoeveel leden elk der middenveldorganisaties mocht afvaardigen voor de vijf voor hun bestemde bestuurszetels. Ambtelijk gezien waren de ministeries van Sociale Zaken, Economische Zaken en Landbouw vertegenwoordigd. De Commissaris was voorzitter. Het Emigratiebestuur kreeg twee hoofdtaken. Allereerst had het de publiekrechtelijke bevoegdheid om maatschappelijke organisaties te erkennen als aanmeldingsorgaan. Alleen erkende aanmeldingsorganen mochten bemiddelen bij de administratieve procedure die particuliere (aspirant-)emigranten moesten doorlopen en waren dus daadwerkelijk betrokken bij de uitvoering van het emigratiebeleid. Zij kregen hiervoor een financiële vergoeding van het Rijk, die op advies van het Emigratiebestuur werd vastgesteld. De gewestelijke arbeidsbureaus, die onder leiding stonden van het Rijksarbeidsbureau, waren door de minister aangewezen als openbare aanmeldingsorganen. De tweede taak bestond uit een intentioneel en een praktisch gedeelte. Het Bestuur moest 'eenheid' zien te brengen in de samenwerking tussen Rijk en particuliere organisaties (art. 11.1). Daarnaast had het evenals de Raad een adviserende taak ten aanzien van de minister, maar moest het tevens de onderwerpen voorbereiden, die in de Raad behandeld zouden worden (art. 11.2). Daartoe kon het commissies in stellen, waarin ook niet-leden zitting hadden (art. 14.2). Op dit punt was niet op voorhand duidelijk wat de exacte verhouding tussen Raad en Bestuur zou worden.

Het Emigratiebestuur kreeg een bureau tot zijn beschikking: de Emigratiedienst (art. 23-25). De medewerkers ervan werden benoemd door het Emigratiebestuur. Hoewel de Emigratiedienst formeel geen Rijksdienst was, werden de medewerkers gelijkgesteld met personeel in Rijksdienst en moest de minister hun benoeming goedkeuren.⁹² Bovendien kon de minister hem rechtstreeks werk opdragen. Wel diende hij het Emigratiebestuur hiervan in kennis te stellen. De Commissaris kreeg het toezicht op de uitvoering ervan en werd zo ook in dit opzicht de verbindende schakel tussen overheid en middenveld. Praktisch gezien vormde de Emigratiedienst, ook wel Nederlandse Emigratiedienst (NED), het centrale punt van waaruit alle uitvoeringswerkzaamheden op het gebied van voorlichting, aanmelding en selectie werden gecoördineerd en waar alle emigrantendossiers uiteindelijk terechtkwamen. Hij moest de doorgeleiding naar de autoriteiten van de landen van ontvangst verzorgen. Met andere woorden: alle taken die eerder tot de uitvoeringswerkzaamheden van de Stichting Landverhuizing Nederland behoorden, kwamen in handen van de NED. Art. 35 hield rekening met een mogelijke opheffing van deze Stichting. Op 1 juli 1955 viel daadwerkelijk het doek.⁹³

92 Formeel waren zij ambtenaar in openbare dienst (art. 1.1 Ambtenarenwet 1929).

93 Koninklijk Besluit van 29 juni 1953, *Stb.* 1952, no. 32.

Emigratiewet 1967

Het vooruitzicht van een Europese gemeenschappelijke markt waarin onder meer een vrij personenverkeer een belangrijke rol zou spelen, deed in 1957 op het departement van Sociale Zaken het besef ontstaan dat een nieuwe migratieregeling geen overbodige luxe zou zijn. Het lag voor de hand elementen uit de Landverhuizingswet en de Wet op de organen voor de emigratie samen te voegen en in een nieuwe jas te steken in de verwachting toekomstige ontwikkelingen zo weer enige tijd het hoofd te kunnen bieden. De eerste juridische voorbereidingen om de Raad voor de Emigratie te kunnen laten adviseren waren al gepland, toen deze werden doorkruist door beleidsmatige kwesties van groter urgentie.⁹⁴ Gezien de toenemende kritiek in de publieke opinie op het actieve voorlichtings- en stimuleringsbeleid in tijden van een overspannen arbeidsmarkt kreeg advisering over een mogelijke bijstelling ervan in de daaropvolgende jaren prioriteit. Wetgeving kwam daardoor pas vijf jaar later – midden jaren 1960 – opnieuw op de rol, in een periode dat er meerdere onderdelen van de overlegeconomie aan een facelift toe bleken te zijn. De toenmalige minister van Sociale Zaken G.J.M. Veldkamp vroeg de Raad voor de Emigratie na ontvangst van het advies over de wetswijziging om een vervolgadvisie, en wel over de vraag of het niet zinvoller zou zijn om de taken van de Raad onder te brengen bij een commissie van de inmiddels tot wasdom gekomen Sociaal-Economische Raad.⁹⁵ Na een positief Raadsadvies volgde het wetsontwerp voor de Emigratiewet van 1967.

Deze wet was inderdaad een combinatie van het voornamelijk materiële recht van de Landverhuizingswet en het meer formele recht van de Wet op de organen voor de emigratie. Zij definieerde emigratie als

'het verlaten van Nederland door een inwoner van dit land met het oogmerk zich in een land buiten Europa te vestigen' (art. 2).

De minister van Sociale Zaken kon echter gebruik maken van zijn discretionaire bevoegdheid om de wet van toepassing te verklaren op niet-inwoners van Nederland, zoals vluchtelingen of voor vertrek naar een land *binnen* Europa (art. 2a en 2b). Feitelijk viel daarmee het onderscheid tussen bestemmingslanden binnen of buiten Europa weg, terwijl gezwegen werd over de voorgenomen verblijfsduur. De mogelijkheid tot het verlenen van financiële bijstand aan individuele emigranten kreeg een wettelijke basis (art. 28).

In het organisatorische kader werden ten opzichte van de Wet uit 1952 twee wijzigingen aangebracht. Het ambt van Commissaris voor de Emigratie kwam te vervallen. Het Emigratiebestuur benoemde een voorzitter, al dan niet uit zijn midden. Ambtenaren van Sociale Zaken werden verantwoordelijk voor het toezicht op de werkzaamheden van de Emigratiedienst die door de minister waren opgedragen. De Raad voor de Emigratie werd vervangen door een emigratiecommissie van de Sociaal-Economische Raad, met de wettelijke garantie dat de

94 Werkprogramma Raad voor de Emigratie, 04-02-1957, BHIC, collectie De Quay, inv. nr. 3547.

95 Voorzitter aan leden/plv. leden RvE, 8-12-1964, NA, SZW /Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 18.

maatschappelijke organisaties hierin 'mede zitting' moesten hebben (art. 4).⁹⁶ De expliciete bepaling dat ten minste een van hen een vrouwenorganisatie moest vertegenwoordigen, verdween daarbij. In het artikel over de samenstelling van het Emigratiebestuur bleef deze eis wel gehandhaafd. Alle hierboven genoemde maatschappelijke organisaties kregen hierin een plaats, uitgezonderd de Stichting Hulp aan Vluchtelingen.⁹⁷ De taakomschrijving van de resterende organen bleef gelijk.⁹⁸

Internationale regelgeving

De Nederlandse overheid sloot in de onderzoeksperiode bilateraal een aantal internationale migratieovereenkomsten met diverse landen van bestemming. Soms was er sprake van wederkerigheid en golden de gemaakte afspraken over en weer voor elkaars burgers, soms waren ze uitsluitend van toepassing op de Nederlandse emigrant.⁹⁹ Tegelijkertijd participeerde Nederland in een snel in getal toenemend aantal internationale organisaties, die zich eveneens bezighielden met regulering van internationale migratie. De daaruit voortvloeiende multilaterale overeenkomsten legden de rechten en plichten van de lidstaten voor de wederzijdse onderdanen vast.¹⁰⁰ Ze waren in die zin dus ook van toepassing op geëmigreerde Nederlanders. Feitelijk zeggen de bilaterale verdragen en de meeste regelgeving zoals uitgevaardigd door de diverse internationale organisaties vooral wat over de inhoud van het beleid en dus niet over het primaire aandachtsveld van deze studie, het Nederlandse bestel zelf. Toch volgt hieronder in algemene zin een analyse van beide soorten verdragen om nog enige aanvullende observaties te kunnen doen ten aanzien van de verhouding van Nederland tot de diverse bestemmingslanden en de perceptie van het begrip emigratie in de onderzoeksperiode.

De Nederlandse traditie om bilateraal vestigings- of vriendschapsverdragen met Europese verdragspartners te sluiten stamt uit de negentiende eeuw.¹⁰¹ Vanaf het midden van de jaren 1930 zijn de eerste gerichte pogingen gedaan om vestiging van Nederlandse emigranten in overzeese bestemmingslanden op overheidsniveau vast te leggen. Een economische missie naar Argentinië in 1936 leidde twee jaar later tot een handelsovereenkomst met een aantal specifieke migratiebepalingen. Onderzoek in Australië resulteerde in 1939 tot informele

96 Volgens artikel 43 van de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie. Een commissie ex art. 43 werd ingesteld op verzoek van de minister en de samenstelling ervan, waarvan ook mensen van buiten de SER zitting konden hebben, gebeurde in overleg met de minister. *Stb.* 1950, no. K.22

97 Koninklijk Besluit van 14 december 1967, *Stb.* 1967, no. 660, *Nederlandse Staatswetten* 122, (5^e druk), 42.

98 De Emigratiewet werd in 1999 vervangen door de Remigratiewet.

99 Van Eijl wijst er terecht op dat deze wederkerigheid onderbelicht is: Van Eijl, *Al te goed is buurmans gek*, 1-3. Afhankelijk van het primaire doel van de overeenkomst zijn de migratiegelieerde afspraken niet altijd uit de titel van het verdrag af te leiden. Zie bijvoorbeeld de 'Handels- en betalingsovereenkomst' Nederland-Argentinië 1954, art. 37 'Emigratie en technische bijstand', *Trb.* 1954, no. 175; *Trb.* 1958, nos. 10 en 11.

100 Vgl. Schmitter Heisler, 'Sending countries', 473.

101 Van Eijl, *Al te goed is buurmans gek*, 1-3; De Lange, *Staat, markt en migrant*, 27.

afspraken tussen de Australische overheid en de Stichting Landverhuizing Nederland. Er werd bewust afgezien van een verdrag om te voorkomen dat andere staten zich daarop zouden kunnen beroepen en zo in staat zouden zijn om voor hun onderdanen dezelfde gunstige voorwaarden te bedingen als die waaronder Nederlandse emigranten Australië binnenkwamen.¹⁰² Na de Tweede Wereldoorlog gingen bilaterale onderhandelingen een structureel onderdeel vormen van het Nederlandse emigratiebeleid.

Dit leidde tussen 1945 en 1967 tot overeenkomsten met Australië, Argentinië, Brazilië, Chili, Nieuw-Zeeland en Rhodesië en Nyasaland. Voor de Verenigde Staten gold tussen 1921 en 1964 een Quota-wet, die het aantal Nederlanders dat jaarlijks de Verenigde Staten mocht binnenkomen op circa 3100 vaststelde. Het quotum werd overigens in 1953 en 1957 eenmalig verruimd via de Refugee Relief Act en de Pastore-Walter Act, met name ten behoeve van Nederlands-Indische Nederlanders en Nederlanders die getroffen waren door de watersnoodramp van 1953. Specifieke migratieverdragen werden met de Verenigde Staten niet gesloten, evenmin als met de regeringen van Zuid-Afrika en Canada.¹⁰³ In Zuid-Afrika was de immigratie vanaf 1937 onder streng regeringstoezicht geplaatst. Vanaf 1957 kwamen beide regeringen informeel overeen dat de Zuid-Afrikaanse regering zou bijdragen aan de reiskosten van Nederlandse emigranten. Een formalisering bleef echter uit.¹⁰⁴ Ook de Canadese federale overheid koos ervoor om jaarlijks informeel procedurele en kwantitatieve afspraken te maken met Nederland en andere emigratielanden. Volgens de historicus Henk van Stekelenburg deed zij dit om interne politieke gevoeligheden tussen de Engels- en Frans-Canadezen op het gebied van het immigratiebeleid te vermijden.¹⁰⁵ Ondanks het feit dat het begrip emigratie sinds de Landverhuizingswet gereserveerd was voor 'overzeese' bestemmingen, sloot Nederland in de onderzoeksperiode bilateraal toch een tweetal vestigingsverdragen met Europese verdragspartners: voor de agrarische beroepsgroep met Frankrijk (1949) en voor tandartsen met Monaco (1954).

Het merendeel van bovengenoemde overeenkomsten was niet wederkerig, maar eenzijdig gericht op emigratie vanuit Nederland.¹⁰⁶ Los van speciaal geldende voorzieningen die afhankelijk waren van de omstandigheden per land, bevatten de overeenkomsten over het algemeen afspraken over de procedure van selectie en medische keuring van de emigranten, verdeling van vervoers-

¹⁰² Hartland, *Geschiedenis van de Nederlandse emigratie*, 103-104; 110.

¹⁰³ In 1956 sloten de Verenigde Staten en Nederland een vriendschapsverdrag, met bepalingen over verlening van werkvergunningen voor de VS, met Zuid-Afrika werd in 1951 een Cultureel Verdrag gesloten. Resp. De Lange, *Staat, markt en migrant*, 28; Broekema, 'De roepstem van Zuid-Afrika', 25.

¹⁰⁴ Zuid-Afrikaanse Wet op Vreemdelingen No. 1, 1937, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 2603, Ontwerp-overeenkomst met Zuid-Afrika 1957-1959. In 1977 zou de emigratiebemiddeling naar Zuid-Afrika door de Nederlandse overheid formeel worden stopgezet als gevolg van de apartheidspolitiek. Broekema, *Roepstem*, 52-54.

¹⁰⁵ Krabbendam, *Vrijheid*, 67-68; Van Stekelenburg, *Grote trek*, 32, 46-52.

¹⁰⁶ Het verdrag met Brazilië vormde hierop een uitzondering; het verdrag met Australië kreeg in 1965 in art. 1 een wederkerigheidsclausule, *Nederlandse Staatswetten* 122 (5^e druk), 166. Eind jaren 1940 zijn met Australië specifieke afspraken gemaakt over de komst van Nederlandse gedemobiliseerde militairen uit voormalig Nederlands-Indië.

kosten tussen de betrokken autoriteiten of eventuele internationale organisaties, vervoer, toelating, ontvangst en nazorg in het emigratieland. De verdragen met Brazilië en Nieuw-Zeeland bevatten artikelen met betrekking tot naturalisatie. Daarnaast regelden de overeenkomsten de duur van arbeidsverplichtingen die de financieel ondersteunde emigrant eventueel aanging met de ontvangende staat. Afspraken tussen de Nederlandse regering en de bestemmingslanden op het gebied van jaarlijks wisselende zaken, zoals aantallen migranten en beroeps-categorieën werden over het algemeen geregeld in notawisselingen.

Het aantal internationale organisaties dat zich permanent of incidenteel met internationale migratie zou gaan beziggehouden, nam sedert de Tweede Wereldoorlog snel toe. Zowel intergouvernementele, supranationale als non-gouvernementele organisaties begaven zich op dit terrein.¹⁰⁷ Aangezien de laatste categorie geen collectief verbindende overeenkomsten kon aangaan, blijft ze hier verder buiten beschouwing. De International Labour Organization, die wereldwijd haar leden had, kreeg een aantal overwegend regionale spelers naast zich, zoals de in 1943-1944 geïnitieerde Benelux, de West-Europese Unie (1948), de Raad van Europa (1949); de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1951), de Europese Economische Gemeenschap (1957) en de in het kader van het Marshallplan opgerichte Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (1948). Deze OEES kreeg in 1961 een geografisch breder samengestelde opvolger in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).¹⁰⁸ De werkzaamheden van de ILO en de Europese gemeenschappen zouden elkaar deels overlappen en deels samenvallen.¹⁰⁹ Ze hadden gemeen dat ze primair een arbeidsmarktperspectief voorop stelden, zonder overigens voorbij te zien aan vestiging van zelfstandigen.¹¹⁰ De regelingen gingen vooral over werkgelegenheid, werknemers en de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. Ze bevatten bepalingen omtrent de samenwerking tussen de diverse arbeidsbureaus van de lidstaten, werkvergunningen en soms quotaregelingen.¹¹¹ De met de rechtspositie van de emigrant samenhangende aspecten als zorg voor de sociale zekerheid of medische assistentie voor elkaars onderdanen, nationaliteits-

107 Voor een overzicht en typologie van internationale organisaties, Baehr, 'De rol van internationale organisaties sinds 1945', 42-45.

108 Niet Europese lidstaten van de OEES/OESO: Verenigde Staten/Australië, Canada, Japan, en Nieuw Zeeland. De Lange, *Staat, markt en migrant*, 32-36.

109 De Australische juriste Jill Murray wijst de vooronderstelling van de hand dat er sprake zou zijn van een hiërarchische relatie ILO-EEG van de hand. Evenmin heeft zij een absoluut verschil in intentie kunnen aantonen, waarbij de ILO-regelgeving primair sociaal gericht zou zijn en die van de EEG primair economisch. Murray, *Transnational Labour Regulation*, 3-7, 54-55, 219-220.

110 De Declaration of Philadelphia van de ILO (1944) bevatte als doelstelling het stimuleren van nationale programma's die training en transfer van arbeid zouden faciliteren, 'including migration for employment and settlement'. Het Verdrag van Rome 1957 verstaat onder vrij personenverkeer zowel vrij verkeer van werknemers als de vrijheid van vestiging binnen de EEG (respectievelijk art. 48 en 49 en art. 52). Vittin-Balima, 'Migrant workers', 10; Zie ook onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlagen, wetgeving, via www.historici.nl.

111 De Lange behandelt migratieregelgeving van de opgesomde organisaties vanuit het perspectief van immigratie van werknemers, zie De Lange, *Staat, markt en migrant*, 28-42.

en naturalisatiekwesties werden veelal in afzonderlijke verdragen geregeld.¹¹²

De kwestie van het arbeidsmarktperspectief valt het best te illustreren aan het ILO-verdrag no. 97 uit 1949. Het betreft een herziening van een eerdere versie uit 1939, die de rechtspositie van de migrerende arbeider regelde. Deze werd omschreven als *'een persoon, die van een land naar een ander land migreert met het oogmerk in dienstbetrekking en niet voor eigen rekening te arbeiden.'*

Een bestemmingsindicatie ontbreekt logischerwijs, gezien de mondiale samenstelling van de ILO. Werving, plaatsing en arbeidsvoorwaarden werden aan voorschriften gebonden, het toelatingsbeleid bleef voorbehouden aan de lidstaten. Datzelfde jaar vaardigde de ILO een niet-bindende aanbeveling (no. 86) uit over tijdelijke en permanente migratie van werknemers. De Nederlandse regering zou de bijgevoegde model-wervingsovereenkomst gebruiken in de bilaterale migratie-overeenkomst tussen Nederland en Nieuw-Zeeland van 1950.

Als we nu de definities van emigratie of emigrant uit de Nederlandse wetgeving en de internationale regelgeving met elkaar vergelijken, dan valt het volgende op. In de Nederlandse wetgeving is de term emigratie sinds 1936 gereserveerd voor *intercontinentale* migratie. De wet van 1967 handhaafde deze beperking, maar maakte het mogelijk in afzonderlijke gevallen de werksfeer van de wet te verruimen naar Europa. Daarnaast is er tussen 1936 en 1967 een verschuiving waarneembaar in de formulering van doel en voorgenomen tijdsduur: van 'vestiging en/of verkrijging van bestaansmiddelen' (1936) via 'blijvende vestiging' (1954) naar 'vestiging' (1967). Op basis van de Nederlandse wetteksten ontstaat zodoende het beeld van een vaste drie-eenheid 'emigratie-overzee-voorgoed', waaraan lijkt te kunnen worden toegevoegd 'geregeld door bilaterale verdragen'. Dit was in elk geval de perceptie van de Nederlanders in die dagen. Op grond van de hierboven genoemde richtlijnen voor De Nederlandse Bank en de internationale regelgeving blijkt echter dat de praktijk minder rigide was: voor emigratie naar *elk* buitenland golden deviezenregels en er waren bilaterale vestigingsverdragen met Frankrijk en Monaco. Omgekeerd kan uit de multilaterale regelgeving worden afgeleid dat internationale organisaties zich hoofdzakelijk op arbeidsmigratie richtten. Deze scheiding blijkt echter evenmin absoluut of zich per definitie te beperken tot 'tijdelijk en dus binnen Europa', gezien het ILO-wervingsmodel en het gebruik ervan door Nederland en Nieuw-Zeeland.

Emigratie en arbeidsmigratie zijn tijdens de onderzoeksperiode dus als twee verschillende zaken beschouwd en als zodanig gepresenteerd. In de praktijk waren de terreinen echter nauw gelieerd en bleken scheidslijnen vaag of moeilijk te handhaven. Dat zegt wat over het beleidsparadigma, namelijk dat het kennelijk van belang werd gevonden het onderscheid tussen beide te benadrukken. Echo's van deze beeldvorming zijn nog in 1986 terug te vinden in schijnbaar neutrale bronnen als de serie *Nederlandse staatswetten*, editie Schuurman & Jordens. De vijfde druk van de Emigratiewet (1967) bevat in de bijlage met internationale regelingen vooral bilaterale en slechts twee multilaterale overeenkomsten. Het betreft het oprichtingsstatuut van het Intergovernmental

112 De teksten ervan zijn te vinden in diverse publicatiebladen, zoals het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal* en het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*. Zie ook onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlagen, wetgeving, via www.historici.nl

Committee for European Migration, expliciet bedoeld voor 'migratie uit Europa' en het bovengenoemde ILO-verdrag no. 97 uit 1949. Andere regelgeving met een vergelijkbaar onderwerp zoals bijvoorbeeld de belangrijke EEG-verordening uit 1961 over vrij verkeer van werknemers ontbreekt, zonder commentaar of verwijzing.¹¹³ Wel voorzag de bewerker – een juridisch medewerker van Sociale Zaken – het ILO-verdrag van commentaar. Hij stelde expliciet dat dit niet van toepassing was 'op personen die emigreren met de bedoeling zich terstond zelfstandig te vestigen en *derhalve niet van primair belang ... voor de Nederlandse emigratie* (cursivering MvF).'¹¹⁴ In deel II komen we terug op deze dichotomie, die niet alleen lijkt terug te voeren op functioneel-organisatorische overwegingen en die de historiografie vrij hardnekkig in zijn greep heeft gehouden.

De reikwijdte van het bestel

De beperkte opvatting in de onderzoeksperiode van emigratie als intercontinentale migratie heeft consequenties gehad voor de statistische registratie. De Nederlandse Emigratiedienst hield eigen cijfers bij, per land van bestemming. Er is echter geen sprake van een volledige eenduidige gegevensverzameling, mede gezien de omschakeling van de SLN als uitvoeringsorganisatie naar de NED in 1952.¹¹⁵ Het Centraal Bureau voor de Statistiek stelt sinds 1948 jaarlijks statistieken samen van de buitenlandse migratie op basis van cijfers die de gemeenten verstrekken. Deze geven in geval van verhuizing naar het buitenland per individu het land van bestemming op. Ook terugkeer wordt geregistreerd. Het CBS is daardoor in staat emigratie en immigratie- (of retournemigratie)cijfers per geslacht en per nationaliteit samen te stellen, naar elk land van bestemming. De vertrekaantallen van het CBS liggen dan ook hoger dan die van de NED, zoals reeds viel af te leiden uit grafiek 4.¹¹⁶

In dit onderzoek is bewust gekozen voor een definitie van emigratie die overeenkomt met de registratie van gemeenten en daarmee met die van het CBS. Dat maakt het mogelijk een kwantitatieve indruk te geven van de reikwijdte van het bestel in relatie tot de totale emigratie. Daarbij moet direct worden aangetekend dat vertrekcijfers niet alles zeggen over de totale werkzaamheid van het bestel. De voorlichtingswerkzaamheden zijn echter moeilijk te kwantificeren. Ook resulteerden gemiddeld slechts 2 op de 3 aanmeldingen daadwerkelijk in vertrek.¹¹⁷ Toch valt op basis van een vergelijking van de vertrekcijfers van het

113 European Economic Community, Verordening no. 15, 1961, *PbEG* P 57, 28-08-1961, p. 1073. <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=nl> (geraadpleegd 27-02-2014).

114 Schuurmans en Jordens, *Nederlandse Staatswetten* 122 (5^e druk), 10-11.

115 NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nrs. 1054-1057. De reeksen per bestemmingsland lopen van 1952-1987. Daarnaast zijn er een 3 'losse reeksen': inv.nr. 186-187 (1949-1960); (r)emigratie 1984-1994 (inv.nr. 216) en ten behoeve van de ILO 1953-1978 (inv.nr. 219-220).

116 Zie voor een analyse van de problematiek van de Nederlandse migratiestatistieken na 1945 Elich, 'Internationale migratiegegevens', 13-17.

117 Gerekend over de periode 1953-1967, zie hoofdstuk 2.

CBS met die van de NED het werkterrein van het bestel wat nauwkeuriger in beeld te brengen.

Over de gehele onderzoeksperiode 1945-1967 gerekend vertrok ruim 45% van de emigranten door bemiddeling van de NED.¹¹⁸ Ten aanzien van de emigratie naar Australië en Canada verschillen de statistieken van de NED en het CBS echter nauwelijks van elkaar, zoals uit de grafieken 5 en 6 valt af te leiden. Een vergelijkbaar beeld geldt voor vertrekcijfers naar de Verenigde Staten, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika.¹¹⁹ Ten aanzien van de intercontinentale emigratie kan dus geconcludeerd worden dat het emigratiebestel dit vrijwel volledig reguleerde. De verschillen komen vermoedelijk voort uit het feit dat het ook mogelijk was om via bemiddeling van ambassades te vertrekken.¹²⁰

De emigratie naar Europese landen was organisatorisch in handen gebleven van het Rijksarbeidsbureau, ook na inwerkingtreding van de Wet op de organen voor de emigratie. In die zin was het een 'concurrent' van de particuliere aanmeldingsorganen van het emigratiebestel. Een concurrent, die ze ook nog in de winkel moesten dulden, omdat de gewestelijke arbeidsbureaus formeel de openbare aanmeldingsorganen waren voor de intercontinentale emigratie. Maar ook een onder wiens duiven ze zelf maar al te graag schoten. Uit de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat 'Europa' een spanningsveld vormde, zeker gezien de voortschrijdende ontwikkeling naar een gemeenschappelijke markt na het Verdrag van Rome in 1957. Om een indicatie te geven hoe dat spanningsveld zich ontwikkelde, is in grafiek 7 de emigratie naar Canada en Australië tijdens de onderzoeksperiode afgezet tegen de emigratie naar Europese landen. Vanaf 1957 wint het vertrek naar Europese bestemmingen duidelijk aan populariteit. Deze verschuiving is ook relatief te kwantificeren voor de twee perioden van 10 jaar waarover vergelijkbare totalen van de NED en het CBS beschikbaar zijn.¹²¹ Tussen 1948-1957 bleek 77,5% van de emigranten naar een bestemmingsland overzee af te reizen, tegen 22,5% naar een Europees bestemmingsland. Voor de periode 1958-1967 liggen de percentages voor het vertrek overzee of binnen Europa vrijwel gelijk: 49% tegen 51%. Deel III analyseert het functioneren van het bestel onder deze veranderende omstandigheden en gaat in op de reacties van de diverse beleidsactoren binnen en buiten het bestel.

118 Voor de basisgetallen: zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlagen, migratiecijfers, via www.historici.nl. Het totaal aantal vertrek bemiddeld door de NED is afgezet tegen het totaal aantal vertrek van Nederlandse nationaliteit CBS. Hoewel de NED ook vluchtelingen van niet-Nederlandse nationaliteit bemiddelde, lag dit percentage laag (rond de 1%, zie hoofdstuk 3 en bijlage 6). Daarmee lijkt bovengenoemde het meest zuiver.

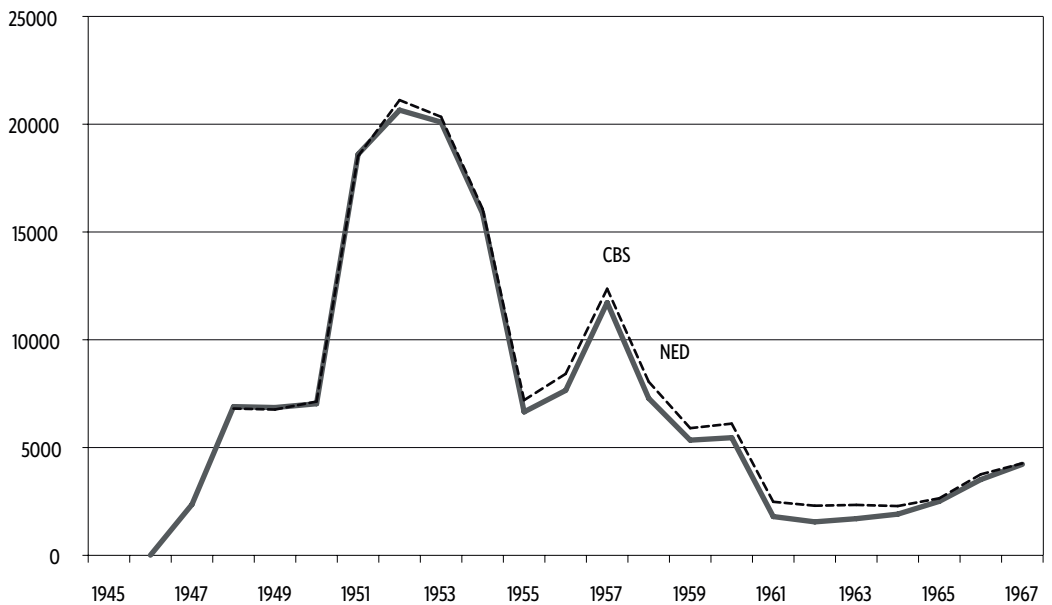
119 Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlagen, migratiecijfers, via www.historici.nl, ook voor CBS-gegevens voor deze intercontinentale emigratie en retourmigratie uitgesplitst per geslacht.

120 Zie hiervoor hoofdstuk 2.

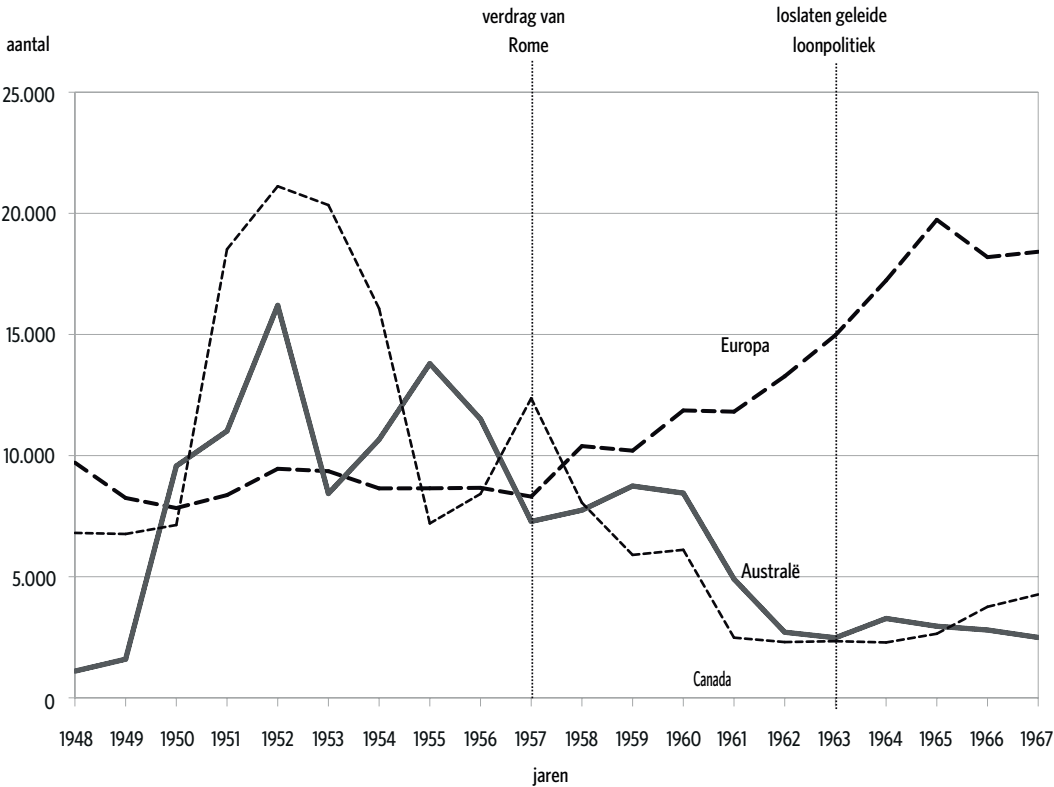
121 Hiervoor zijn de totalen NED (intercontinentaal) opgeteld bij totaal Europa (Nederlanders) CBS, als betrof dit de totale emigratie. De absolute cijfers zijn voor 1948-1957: intercontinentaal 299.990; Europa 87.248; voor 1958-1967: intercontinentaal 138.558; Europa: 146.084.



Grafiek 5. Emigratie van Nederlanders naar Australië, CBS en NED cijfers 1945-1967.



Grafiek 6. Emigratie van Nederlanders naar Canada, CBS en NED cijfers 1945-1967



Grafiek 7. Emigratie van Nederlanders naar Australië, Canada en Europa, CBS cijfers 1948-1967.

Hoofdstuk 2

OVERLEG- EN ORGANISATIESTRUCTUREN IN NEDERLAND

In het Groningse bestuurskundig onderzoek is het begrip zelfstandig bestuursorgaan vooral bestudeerd vanuit een vraag naar mogelijkheden tot verbetering van beleid en bestuur van de rijksoverheid. Verzelfstandiging en 'meer markt' leken toverwoorden na een minder geslaagd reorganisatieproject begin jaren 1980. Maar toverwoorden hebben vaak een keerzijde. Ging privatisering niet in tegen het karakter van de publieke taak? Vanuit dit perspectief is indertijd vanuit kringen van bestuursrecht deskundigen geattendeerd op het bestaan van het zelfstandig bestuursorgaan als al oudere, maar specifiek op de eigen aard van de overheidstaak gerichte vorm van verzelfstandiging. Het werd onderwerp van kritisch onderzoek dat zich onder meer uitstreckte naar de relatie met burgers, andere overheidsinstellingen en politieke organen. Op grond van een vergelijking van oprichtingsmotieven onderscheidde men onder andere een cluster zbo's, dat participatie van belanghebbenden als hoofdmotief had. Het Emigratiebestuur stond hiervoor mede model.¹ Daarmee benoemden ze een groep die qua doelstelling vergelijkbaar is met andere representatieorganen buiten het parlement, zoals adviesraden en bedrijfsorganen. In tegenstelling tot deze laatste categorieën kennen zelfstandige bestuursorganen echter geen grondwettelijke verankering en is er weinig vergelijkend historisch empirisch onderzoek naar verricht.²

Het Groningse onderzoek is qua attenderende waarde van belang geweest, vooral voor de tot dan toe verwaarloosde politiek-juridische kant van het emigratiebestel. De uitvoering ervan was echter onbevredigend. Hoewel de wetgeving van 1952 als bron heeft gediend, is de aandacht uitsluitend uitgegaan naar het Emigratiebestuur. De relatie met het tweede en veel grotere participatieorgaan uit het bestel, de Raad, blijft daarmee buiten beeld.³ Om

-
- 1 De totale groep voor dit cluster bestond uit 12 van de 30 geselecteerde organen. Hoewel de selectie niet als a-select is beschouwd, veronderstellen de onderzoekers wel representativiteit. Boxum e.a., *Zelfstandige bestuursorganen*, 1-3; 18-19; 23-28.
 - 2 Zie voor recent vergelijkend onderzoek naar het stelsel van adviesraden en bedrijfsorganen en een bespreking van de eerdere historiografie hierover, Schrijvers, *Ongekozen bestuur*, 10-16 en Schrijvers en Couperus, 'Voorbij verkiezing en parlement', 67-88; vgl. voor een evaluatie van werking van functionele organen als zbo's: De Haan, 'Verplaatste democratie?', 89-107.
 - 3 De verklaring voor het feit dat het de onderzoekers kennelijk is ontgaan dat het moeilijk valt te rijmen om het slechts 9 leden tellende Emigratiebestuur te gebruiken voor de typering van een cluster van zelfstandige bestuursorganen dat gekenmerkt wordt door 'groots opgezette raden met belangenvertegenwoordigers' kan zijn gelegen in het feit dat de Raad voor de Emigratie en het Emigratiebestuur bij het onderzoek naar oprichtingsmotieven als één geheel zijn beschouwd en dat door het ontbreken van nader empirisch onderzoek niet is onderkend dat het emigratiebestel in 1989 al 22

zicht te bieden op de volledige institutionele structuur van het bestel behandelt dit hoofdstuk alle organisatieonderdelen in hun onderlinge samenhang. Ook de relatie met de departementale organisatieonderdelen die niet in de wet zijn genoemd, maar die zijn beargumenteerd vanuit de noodzaak van secretariële ondersteuning en deskundigheid komen aan de orde. Er is voor gekozen om deze in groter detail uit te werken dan strikt noodzakelijk is voor de analyse in deel II en III. Het hoofdstuk wil echter tevens een handreiking zijn voor toekomstige onderzoekers om de samenhang te zien in het sterk verspreid bewaarde archiefmateriaal en een basis bieden voor eigen bronnenkritiek. Eerst wordt de ‘oude situatie’ uiteengezet. De organisatiestructuur van de Stichting Landverhuizing Nederland was eveneens geleed. Ook daar bestonden en ontstonden diverse departementale verbindingen. De vergelijking van de situatie voor en na 1952 maakt het mogelijk aan het slot van het hoofdstuk de aard van de veranderingen vast te stellen.

**‘A slowness in getting their machine going’.
De organisatie vóór 1952.**

Beide naamgevers van het kabinet Schermerhorn-Drees hadden zich in augustus 1945 onafhankelijk van elkaar laten adviseren over het emigratievraagstuk en de mogelijkheden van een nieuwe organisatorische opzet laten verkennen.⁴ Het rapport aan minister-president Willem Schermerhorn, dat voor de beleidscoördinatie een kleine rijksdienst onder Algemene Zaken voorstelde en de uitvoering in handen zag van de Stichting Landverhuizing Nederland en de arbeidsbureaus, zou de ministerraad echter niet halen. Op aandrang van de andere Willem – Drees, zelf minister van Sociale Zaken – was van een inhoudelijke bespreking afgezien. Het advies aan hemzelf waarin emigratie in portefeuille bleef van Sociale Zaken, liet Drees voorlopig onvermeld. Wel beloofde hij met een eigen stuk te komen.⁵ Deze toezegging bleef boven de markt hangen tot halverwege 1950. Een emigratiedienst onder Algemene Zaken bleef daarmee een gedachte op papier. De organisatie van de emigratie werd ter hand genomen met een grotendeels vooroorlogse constellatie. Aanpassingen erop leidden echter tot een situatie die ook door buitenlandse autoriteiten als verre van ideaal werd ervaren.

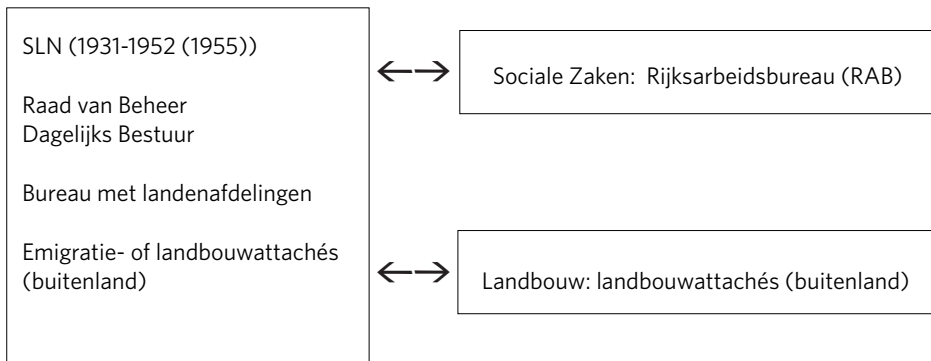
In juni 1951 klaagde bijvoorbeeld de Australische Chief Migration Officer

jaar niet meer in zijn oorspronkelijke vorm bestond. Boxum e.a., *Zelfstandige bestuursorganen*, 42.

4 Schermerhorn aan Van Riel, 13-08-1945; Nota Van Riel aan Schermerhorn, 19-9-1945, NA, AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 397; Nota Hartland aan Drees, 15-08-1945, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv.nr. 101.

5 Handgeschreven aantekening op nota van Riel, NA, AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 397 en notulen REA (onderraad Ministerraad), 01-10-1945, NA, Ministerraad, 2.02.05.02. Zie voor een overzicht van de behandeling van het onderwerp ‘emigratie’ op datum door Ministerraad en REA, onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Ministerraad, tabblad Analyse archivalia, via www.historici.nl. Op grond hiervan zijn de betreffende microfiches in het NA te vinden.

voor Centraal en Midden Europa Van Greenhalgh vertrouwelijk zijn nood aan zijn baas in Canberra, de Secretary of Immigration Tasman Heyes. Begin dat jaar was hij vanuit Duitsland, waar het vluchtelingenprogramma ten einde liep, tijdelijk overgeplaatst naar Den Haag. Hij moest daar de Australische organisatie op poten zetten voor de uitvoering van het pas bekrachtigde Nederlands-Australian Migration Agreement. Greenhalgh kon echter niet meer dan een 'unsensational start' melden. Het eerste vliegtuig was met slechts dertien emigranten vertrokken en ook de volgende zouden niet volgeboekt zijn. En dat terwijl er voldoende Nederlandse emigranten door de selectie van beide landen waren gekomen, die stonden te trappelen om te vertrekken. Greenhalgh had zich beklagd bij de Stichting Landverhuizing Nederland, 'but their slowness in getting their machine going is very frustrating'.⁶ Hoe stak de emigratieorganisatie tot 1952 nu precies in elkaar en wat belemmerde goed functioneren?



Schema 2. De organisatie van de Nederlandse emigratie 1945-1952

De Stichting Landverhuizing Nederland

Aanvankelijk werd de SLN bestuurd door een Raad van Beheer, bestaande uit 9-21 leden. De rol van de minister van Arbeid beperkte zich tot de benoeming van een 'neutrale' voorzitter uit deze Raad. Deze wees zelf een ondervoorzitter aan, terwijl de Raad daarnaast een secretaris en een penningmeester benoemde. Om de breed geformuleerde doelstelling te kunnen verwezenlijken, had de Stichting een Bureau. Aldus geëquipeerd kon zij 'leiding geven' aan de emigratie uit Nederland door middel van voorlichting, ondersteuning van emigranten voor en na vertrek en het verrichten van onderzoek naar vestigingsmogelijkheden en werkgelegenheid – 'lonende arbeid' zoals de stichtingsacte letterlijk vermeldde.⁷

Hoewel de betrokkenheid van de centrale en lagere overheden bij de Stichting vanaf de oprichting duidelijk was – de notaris vond vertegenwoordigers van de ministeries van Arbeid, Binnenlandse Zaken en Landbouw en de Vereniging

6 NLA, MS 8863, Greenhalgh papers, dossier 3, Cologne-The Hague, 7-6-1951.

7 Reglement SLN, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv.nr. 86; vgl. Hartland, *Geschiedenis van de Nederlandse emigratie*, 80.

van Nederlandse Gemeenten tegenover zich – werd de overheidsinvloed eind 1945 nadrukkelijker. Vanaf dat moment trok de minister van Sociale Zaken de benoeming van alle leden van de Raad van Beheer naar zich toe.⁸ Er kwam formeel een dagelijks bestuur, bestaande uit de voorzitter, ondervoorzitter en één lid, dat door de Raad van Beheer werd aangewezen. Na augustus 1947 telde dit dagelijks bestuur vijf leden, allen benoemd op aanwijzing van de minister.⁹ Juist dit benoemingscriterium is van doorslaggevend belang bij het vaststellen van wat in juridische termen bekend staat als een overheidsstichting of anders gezegd: van een bestuursorgaan van de overheid in privaatrechtelijke gedaante.¹⁰

De Raad van Beheer bleef bevoegd een directeur van het Bureau van de Stichting te benoemen en te ontslaan. Formeel bepaalden de vertegenwoordigers van zowel overheid als particuliere organisaties in de Raad met elkaar de koers. De eerste naoorlogse samenstelling van de Raad van Beheer, in april 1946 benoemd, bestond uit leden van vijf ministeries: Sociale Zaken; Buitenlandse Zaken; Handel, Nijverheid en Scheepvaart (later Economische Zaken), Landbouw en Financiën. De particuliere vertegenwoordiging liet een bonte mengeling van georganiseerd bedrijfsleven, ondernemers en overige maatschappelijke organisaties zien: zowel de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond, de Stichting van de Arbeid, de Stichting van de Landbouw als de reders, de Christelijke Emigratie Centrale, de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging en het Nederlandse Vrouwen Comité vaardigden leden af.¹¹ Een vertegenwoordiger van de Vereniging Nederlandse Gemeenten achtte Sociale Zaken niet meer nodig, gezien de geringe gemeentelijke bemoeienis met emigratie.¹² Latere benoemingen betroffen onder andere leden van vakbonden of werkgeversverenigingen.¹³ De Raad vergaderde gemiddeld eenmaal per drie maanden, alhoewel men soms ook gedurende een langere periode niet samenkwam. Het dagelijks bestuur, ook gemengd samengesteld, streefde naar een tweewekelijkse verga-

8 In tegenstelling tot Hartlands veronderstelling: Ibidem en 'Nota betreffende samenstelling en Reglement der Stichting', 17-10-1945 no. 5598 RAB, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv.nr. 86.

9 Voor de wijziging, zie SZW, Directie Emigratie (oud archief), 'verzamel dossier' 1940-1980, reglement SLN, 'niet notariële wijzigingen 1947.' (kopie in bezit auteur). De reglementswijziging van 1947 is niet in het SLN-archief aangetroffen, wel een bevestiging van het ministerie van Sociale Zaken inzake deze wijziging. Van Rhijn aan Raad van Beheer, 06-08-1947, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv.nr. 86.

10 Schroten, *De overheidsstichting*, 1, 19, 34-36. Alleen tussen 1956-1963 was de overheidsstichting positiefrechtelijk omschreven.

11 Ministerieel besluit no. 5869, 02-04-1946, ministerie van Sociale Zaken, afd. Rijksarbeidsbureau, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185. Hartland startte in juli 1945 ter voorbereiding van een eerste bijeenkomst van de Raad van Beheer een inventarisatie van de leden. Hij schreef hiertoe de diverse ministeries en instellingen aan. De beschikking van 2 april betrof de eerste formele samenstelling, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv.nr. 89.

12 Nota betreffende samenstelling en Reglement der Stichting Landverhuizing Nederland, 17-10-1945 No. 5598 afd. RAB, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv.nr. 86.

13 Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, SLN, tabblad Leden, via www.historici.nl.

derfrequentie, maar kwam in de praktijk maandelijks bijeen.¹⁴

Het Bureau van de Stichting was belast met de praktische uitvoering. De directeur was verantwoordelijk voor de externe contacten met autoriteiten en particuliere organisaties in binnen- en buitenland en voor het onderzoek. Hij was verantwoording schuldig aan het Stichtingsbestuur en werd bijgestaan door een directiesecretaris tevens plaatsvervanger en vanaf 1947 door een landbouwkundig staflid.¹⁵ De sterk wisselende omvang van de doelgroep bleek van grote invloed op de personeelsformatie en daarmee op de organisatie van het Bureau, zowel voor 1940 als na 1945. Met het vrijwel stilvallen van de Trans-Atlantische emigratie begin jaren 1930 gaven de directeur en zijn plaatsvervanger leiding aan twee typisten. In 1940 hadden zij zes medewerkers in Nederland en vijf vertegenwoordigers in het buitenland, veelal landbouwdeskundigen.¹⁶ In 1945-1946 startte het Bureau met een vergelijkbare personeelsformatie van acht personen inclusief directie. Dit aantal verdubbelde het jaar daarop en was in november 1948 toegenomen tot 80 personen. Als gevolg van bezuinigingen op last van Financiën werd de personeelssterkte in 1949 teruggebracht tot 63 personen.

Aanstelling gebeurde in lagere rangen dan bij de centrale overheid het geval was.¹⁷ Het gevolg was dat bepaalde werkzaamheden zoals bijvoorbeeld onderzoek of het vervaardigen van voorlichtingsmateriaal moeizaam van de grond kwamen.¹⁸ Ook waren arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden minder gunstig dan bij het Rijk, hetgeen een continu personeelsverloop tot gevolg had, vaak van de weinige beter gekwalificeerde krachten die het Bureau telde. Pensioenvoorzieningen ontbraken en de gammele behuizing aan de Lange Voorhout 20 stimuleerde wellicht een 'emigratieklimaat', maar dan vooral onder de eigen werknemers. Het tijdelijk sluiten van het Bureau in november 1947 wegens 'volledige ineenstorting van het archief' betekende een dieptepunt in het jaar waarin de emigratie met het vertrek van bijna 7000 personen pas goed op gang kwam.¹⁹

Het qua personeelssterkte meebewegen met de vooralsnog uitsluitend wassende naoorlogse emigrantenstroom was ook herkenbaar in de organisatorische opbouw van het Bureau. Vanuit de voorlichtingstaak van de Stichting ontstond

14 Conform de voorschriften in het huishoudelijk reglement, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv.nr. 86 (bijlage bij 17-10-1945).

15 Suppletoire begroting SLN 1946 stukken bij DB-agenda 04-04-1946, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

16 Rapport betreffende den uitslag van een plaatselijk onderzoek naar de waarde van de werkzaamheden van den directeur en den adjunct-directeur der Stichting Landverhuizing Nederland, gericht aan de Chef afd. ambtenarenzaken van het departement van Binnenlandse Zaken, 09-01-1940, SZW, Directie Emigratie (oud archief), 'verzameldossier' 1940-1980 (kopie in bezit auteur).

17 Er werden vooral lager opgeleiden in de rang van schrijver geworven, voor werkzaamheden die normaal werden verricht door academisch gevormden in de rang van commies, een verschil van twee rangen; Zie voor een bespreking van de ontwikkeling van het vooroorlogse rangenstelsel bij de rijksoverheid De Graaff, *Kalmte midden van woeste golven*, 49-61.

18 Nota inzake reorganisatie van het Bureau der Stichting Landverhuizing Nederland, mei 1949, bijlage bij Hartland aan leden DB SLN, 15-7-1949, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

19 Ibidem.

een platte organisatie, waarbij de belangrijkste bestemmingslanden gewoon werden verdeeld onder het geringe aantal personeelsleden. Met de toenemende vraag om inlichtingen en bemiddeling – in 1947 stapten tussen de 60 tot 100 mensen per dag binnen²⁰ – kregen deze medewerkers ondersteuning. Zo ontstonden als het ware landenafdelingen voor Australië, Canada, Zuid-Afrika, Zuid-Amerika en een restcategorie ‘overige landen’ met leidinggevendenden die direct onder de directeur vielen. Daarnaast ontstonden successievelijk vier functionele afdelingen voor de overige taken, zoals interne ondersteuning en archiefbeheer (van zowel het emigrantenarchief als het correspondentiearchief), transport, advies in financiële en deviezenkwesties en documentatie en onderzoek. Verder had de Stichting een aantal eigen emigratieconsulenten of maakte gebruik van landbou wattachés in het buitenland. Zij waren verbonden aan de buitenlandse posten aldaar.²¹ De toename van het aantal afdelingen binnen het Bureau en de geografisch gespreide ‘buitendienst’ maakte de operationele spanwijdte die de directeur met zijn directe leiding moest bestrijken steeds groter.

In het vorige hoofdstuk stelden we vast dat de Stichting Landverhuizing in een soort spagaat belandde. Deze werd veroorzaakt door een aantal factoren. De organisatie raakte zeker in onbalans door de snelle groei onder druk van een sterk toenemende vraag naar dienstverlening.²² Veel belangrijker was echter het feit dat het dagelijks bestuur van de Stichting en het Bureau steeds nadrukkelijker tegenover elkaar kwamen te staan. Alle leden van het dagelijks bestuur – de ministeriële van Sociale Zaken en Landbouw en de middenveldleden – waren buiten de Stichting volop bezig de organisatie van de emigratie vrijwel integraal te claimen, terwijl ze binnen het bestuur geacht werden samen op te trekken. De directeur van het Bureau, J.A.A. Hartland, tevens secretaris van het dagelijks bestuur, moest al deze bestuursleden met dubbele petten en verschillende visies te vriend zien te houden. Dat werd moeilijker naarmate hij zelf meer verknoot raakte met het ministerie van Sociale Zaken.

De emigratieafdeling van het Rijksarbeidsbureau

De directeur-generaal van het Rijksarbeidsbureau A.N. van Mill had vanaf de hervatting van de werkzaamheden van de Stichting Landverhuizing Nederland zitting in de Raad van Beheer en het dagelijks bestuur.²³ Begin 1946 had hij Hartlands visie gevraagd over de taken en mogelijke opzet van de beoogde emigratieafdeling van het Rijksarbeidsbureau. Hartland, die eerder Drees hierover had geadviseerd, was van mening dat deze lag op het gebied van het toepassen

20 Notulen Raad van Beheer SLN 09-05-1947, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

21 De emigratieconsulenten drukten op de begroting van Sociale Zaken, de landbouwattaches in principe op Landbouw. Hartland aan leden DB SLN, 25-02-1946, Nota inzake de vertegenwoordiging van de Stichting in het buitenland en bijlagen bij 04-04-1946 supplatoire begroting 1946 en begroting 1947, notulen DB-vergadering 04-04-1946, NA, Landbouw / Algemene Zaken, doos 185.

22 Onder meer Hartland aan Van Mill, 12-03-1947, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv.nr. 113.

23 Het lidmaatschap van het DB werd in 1947 geformaliseerd, Van Rhijn aan Raad van Beheer, 05-08-1947, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv.nr. 86.

van de diverse wetten en regelingen, waaronder de Landverhuizingswet. Verder moesten de interdepartementale contacten worden gecoördineerd en was er de zorg voor plaatsing van mensen in de geallieerde zones in Duitsland. Hij stelde een voorlopige personeelsbezetting voor van twee personen en adviseerde de afdeling onder te brengen bij het Bureau van de Stichting Landverhuizing Nederland. Zo was er direct onderling contact mogelijk. Ten aanzien van zijn eigen positie meende hij dat een officiële benoeming als adviseur het meest voor de hand lag. Van Mill ging akkoord met Hartlands taakomschrijving en personeelsbezetting, maar niet met de vestigingsplaats van de afdeling. Deze moest verbonden blijven aan het Rijksarbeidsbureau, dat elders in Den Haag gehuisvest was. Ook weerlegde hij Hartlands veronderstelling dat de nieuwe afdeling bedoeld was als 'hoofdafdeling'. Daarop reageerde Hartland met de stellige eis, dat hij 'zonder tussenschakel' aan de directeur-generaal van het Rijksarbeidsbureau ondergeschikt wilde zijn – aan Van Mill zelf dus. Dat zou alleen mogelijk zijn als hij de leiding kreeg over de nieuwe afdeling.²⁴ Uit formatieoverzichten van Sociale Zaken blijkt dat zijn eis gehonoreerd is.²⁵

Hartland werd afdelingschef bij permanente afwezigheid.²⁶ De afdeling bestond uit drie medewerkers en moest 'richting geven' aan de emigratie-arbeid, inclusief de wet- en regelgeving.²⁷ In de praktijk zou zij zich in de daaropvolgende jaren toelagen op het overleg over internationale migratie binnen Europa, zoals dat onder meer plaats zou gaan vinden in bijeenkomsten van de International Labour Organization en van organisaties die eind jaren veertig zouden worden opgericht, zoals de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (1948) en de Raad van Europa (1949).²⁸

De formele band die tussen Hartland en het Rijksarbeidsbureau was gevormd, had een aantal consequenties. Intercontinentale en Europese emigratie werden beleidsmatig meer dan voorheen 'in persoon' verenigd, waarbij echter de greep van het Rijksarbeidsbureau op het beleid groter werd, via de nieuwe afdeling. Door het veelvuldiger onderling overleg tussen Hartland en Van Mill lag het voor de hand om met praktische taken te schuiven. Werkzaamheden die voortvloeiden uit het verlenen van vergunningen om voorlichting te mogen ge-

24 Hartland aan Van Mill, 25-02-1946; 12-03-1946; Van Mill aan Hartland, 09-03-1946, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv.nr. 113.

25 Nota Van Mill nr. 6959, 03-06-1947; concept-rapport Bureau Organisatie 18-07-1947 en formatieoverzicht maart 1949, SZW, Bureau Organisatie, doos B 36 A Zwart, dossier organisatie RAB 1945-1956 (nota Van Mill ook aanwezig in NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 174, 19-12-1947).

26 Hartland stelde in 1949 nooit een formele benoeming bij Sociale Zaken te hebben gehad. Een mogelijke verklaring voor de discrepantie tussen bovengenoemde formatieoverzichten en Hartland's bewering kan zijn dat de SLN voor 100% door Sociale Zaken werd betaald en Sociale Zaken Hartland niet 'nogmaals' op de loonlijst heeft opgenomen. In het formatieoverzicht van maart 1949 is de plaats van afdelingschef inderdaad 'P.M.' vermeld; Ibidem en voor de opmerking van Hartland: notulen cie-Schilthuis 05-07-1949, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896.

27 Nota Van Mill nr. 6959, 3 juni 1947, SZW, Bureau Organisatie, doos B 36 A Zwart, dossier organisatie RAB 1945-1956.

28 Hiermee kreeg het Rijksarbeidsbureau feitelijk de taken die zijn voorganger, de Rijksdienst voor de Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling, voor de oorlog had. Nota personeelsopstelling Rijksarbeidsbureau met taakverdeling (maart 1949), SZW, Bureau Organisatie, doos B 36 A Zwart, dossier organisatie RAB 1945-1956.

ven op grond van de Landverhuizingswet of advisering over deviezenbeschikkingen en dergelijke kwamen 'stilzwijgend' op het bord van het Bureau van de Stichting. De voorlichtingsactiviteiten en de emigrantendossiervorming, waaronder het Bureau bijna letterlijk bezweek, werden vanaf 1947 gedecentraliseerd uitgevoerd bij de gewestelijke arbeidsbureaus. Uiteindelijk was ook de aspirant-emigrant ermee gediend als hem of haar een rit naar Den Haag werd bespaard. Zodoende voerde de Stichting Landverhuizing Nederland zowel particuliere als publieke overheidstaken uit.²⁹

Dat de ingeslagen weg van vermenging en toe-eigening van taken door het Rijksarbeidsbureau moeilijk te stoppen was, bleek bij een nieuwe reorganisatie van deze dienst in 1950. Intercontinentale emigratie werd samen met Europese arbeidsvoorziening en internationale bemiddelingsvraagstukken ondergebracht bij de afdeling Arbeidsvoorziening II. De afdeling telde acht ambtenaren en had ditmaal wel een eigen afdelingschef.³⁰ Hartlands departementale positie werd daarmee zelfs op papier onduidelijk. Zijn 'eigen' Stichting Landverhuizing Nederland was op dat moment al vleugellam als gevolg van het feit dat Landbouw, maar vooral de agrarische belangenorganisaties niet alleen aan de andere kant aan de taken van het Bureau waren gaan trekken, maar de organisatie ook van binnenuit uitholden.

Lijntjes vanuit Landbouw

De organisatorische verbindingen van de Stichting Landverhuizing Nederland met het ministerie van Landbouw na 1945 waren misschien minder zichtbaar, maar zeker niet minder sterk. De benoeming van C. Staf, directeur-generaal Grondgebruik en Landbouw in de Raad van Beheer en het dagelijks bestuur van de SLN waren voor Landbouw een uitdrukking van oude banden met emigratie en het particulier initiatief.³¹ De formele betrekkingen tussen de Stichting en het ministerie zijn niet in organogrammen terug te vinden. Ze verliepen veelal via de landbou wattachés en in sommige gevallen via detacheringsconstructies. Zo stond de landbouwconsulent te Parijs, M.H. Brodhaag, deels op de loonlijst van Landbouw en deels op die van Sociale Zaken. Hij werkte echter vooral voor de SLN als emigratieconsulent.³²

Deze constructies maakten tegelijkertijd informeel onderling contact mogelijk tussen de Stichting Landverhuizing Nederland en het ministerie van Landbouw, zonder dat er direct inbreuk werd gemaakt op competenties van Sociale

29 Hartland aan Van Mill, 12-03-1947 inzake delegatie van voorlichting aan GAB's; Hartland aan Van Mill, toezending conceptnota, opgesteld door Hartland inzake vergunning voorlichting door buitenlandse autoriteiten, door Van Mill te versturen aan Minister van Sociale Zaken 21-07-1947; Hartland aan Secretaris-Generaal van Sociale Zaken van Rhijn over problematiek, samenhangend met uitvoeren publieke en particuliere taken, 29-12-1947, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv. nr. 113.

30 Wijzigingen 9 mei 1950, schema, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 174.

31 Evenals bij Van Mill vonden de formele benoemingen plaats op 02-04-1946 en 06-08-1947.

32 Notulen DB-vergadering SLN 04-04-1946, NA, Directie van de Landbouw, AZ, 2.11.07.01, doos 185.

Zaken. Deze mogelijkheden werden duidelijk benut. Uit correspondentie van de Stichting met Landbouw blijkt dat directeur Hartland conceptbrieven aan derden voorlegde aan Staf. In het algemeen gebeurde dit overigens wel na overleg of met stilzwijgende goedkeuring van Van Mill.³³ Het leek voor de Stichting Landverhuizing Nederland nuttig zich gesteund te weten in het politieke spel rond emigratie door een hiërarchisch gelijkwaardige tegenspeler van het Rijksarbeidsbureau die de eigen beroepsgroep met zijn krachtige lobby-capaciteiten goed kende.³⁴ Uiteindelijk zou dat echter minder goed uitpakken dan verwacht.

De gedachtevorming binnen Landbouw over emigratie was tijdens de oorlog doorgegaan,³⁵ ondanks het feit dat er op dat moment nauwelijks mogelijkheden waren tot een vrijwillig of een niet 'politiek-gemotiveerd' vertrek van boeren.³⁶ De discussie richtte zich vooral op Frankrijk als bestemmingsland. Dat land had reeds voor de oorlog te kampen met ontvolking van het platteland en in de jaren 1920 en 1930 hadden zich al Nederlandse boeren in het Yonne-gebied en de Touraine gevestigd.³⁷ Direct na de oorlog werden de contacten op overheidsniveau in deze hersteld via het diplomatieke circuit.

Landbouw was zich bewust van de noodzaak om na te denken over oplossingen voor de agrarische beroepsgroep, zeker gezien de beleidsvoornemens om de structuur van de landbouwproductie ingrijpend te wijzigen. De discussie over rationalisatie van de landbouw door cultuurtechnische werken (ruilverkaveling, ontginning en waterbeheersing) begon niet pas in 1949-1950, maar

33 Bijvoorbeeld Hartland aan Staf, 04-02-1947, NA, Directie van de Landbouw, AZ, 2.11.07.01, doos 185. Bij de vergadering van de Raad van Beheer van de SLN van 19-11-1945 werd Hartland nog door Sociale Zaken opgedragen zich in verbinding te stellen met Staf om te voorkomen dat beide Departementen op hetzelfde terrein werkzaam zouden zijn. Na instelling van de CSLE in 1946 stond Sociale Zaken toe dat Landbouw in contacten met de SLN ten aanzien van landbouwemigratie 'gezaghebbend' optrad (BHIC, archief Smits van Oyen, inv.nr. 95). Na instelling van het Emigratiecommissariaat in 1953 werd dit teruggedraaid (Nota Haveman EMC 1259, 18-03-1953, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 11).

34 Zie S.L. Louwes, *landbouwbeleid in de EG* (9-29) als geciteerd in Van den Brink, *Structuur in beweging*, 9; Van Noort, 'blauwe en groene front', 225-226.

35 Het archief van de directie voor de Landbouw, AZ bevat diverse dossiers uit 1940-1941 inzake emigratie naar Frankrijk. In september 1943 werd op het departement in Nederland een 'technische' emigratiecommissie ingesteld om emigratie naar Frankrijk en overig West-Europa te bestuderen om het hoofd te bieden aan het 'agrarische bevolkingsoverschot'. Er zijn in die periode mondelinge contacten met Hartland van de SLN geweest. De status van deze commissie is verder niet onderzocht, NA, Directie voor de Landbouw, AZ, doos 18, Emigratiecommissie 1943, verslag van 14-09-1943.

36 Voor een analyse van de emigratie van Nederlandse boeren tijdens de oorlogsjaren naar door de Duitse Wehrmacht veroverde gebieden in Oost-Europa en de daarbij betrokken organisaties (de drie centrale landbouworganisaties en de Commissie tot uitzending van landarbeiders naar Oost-Europa (Culano), onder voorzitterschap van C. Staf, toenmalig directeur van de Nederlandse Heidemaatschappij), zie Van der Woude, *Op goede gronden*, 173-174, 189-190. Voor een analyse van deze emigratie, georganiseerd door de nationaal-socialistische Nederlandse Oostcompagnie, zie Bar-nouw, *Oostboeren, zeegermanen en turfstekers*.

37 Van der Mast, *Praktijk en patroon van recente Nederlandse groepsmigraties*, 326-330, 364-366.

vrijwel direct na de Duitse capitulatie en vormde in feite een voortzetting van vooroorlogse discussies, aldus landbouwkundig ingenieur A. van den Brink.³⁸ Staf kende de reacties uit het veld op een eerste nota hierover van juli 1945.³⁹ De daarin voorgestelde intensieve sanering van het Nederlandse platteland, georganiseerd onder leiding van een nieuw op te richten 'Dienst Landbouwhervorming' zou ten koste gaan van een groot aantal kleinere boeren.⁴⁰ Vooral de regionale consultants van de Cultuurtechnische Dienst van het ministerie achtten een dergelijk beleid slechts verantwoord als hiervoor een goede- lees sociale – oplossing was gevonden, bijvoorbeeld 'door annexatie of door een goed geleide emigratie'.⁴¹ De laatste mogelijkheid leek voor Frankrijk begin 1946 bereikt.

Dat is tevens het moment waarop de intermediaire werkzaamheden van landbouw- en emigratieconsulent Brodhaag tussen de beroepsgroep, de SLN en het ministerie voor het eerst goed zichtbaar worden. Brodhaag was door de drie centrale landbouworganisaties ingeseind dat zij meer betrokken wilden worden bij de uitvoeringswerkzaamheden van emigratie van leden van de eigen beroepsgroep. Half maart 1946 hadden ze besloten hiervoor een nieuwe organisatie in het leven te roepen. Dit zou uiteindelijk de Centrale Stichting Landbouw Emigratie worden. Eendrachtig optreden had als voordeel dat sneller specifieke materiële problemen voor de beroepsgroep uit de weg konden worden geruimd, zoals bijvoorbeeld het aandringen op versoepeling van de deviezenrestricties – van belang voor boeren die hun bedrijfsinventaris mee wilden nemen. Daarnaast was het voor de confessionelen essentieel om invloed te krijgen op selectie en plaatsing. Alleen zo kon worden gewaarborgd dat de leden in een omgeving terechtkwamen, waarin geloofsbehoud gegarandeerd leek. Een nieuwe organisatie maakte echter ook een nieuwe taakafbakening met de SLN noodzakelijk.

Brodhaag schreef over deze ontwikkelingen aan de leden van de Raad van Beheer en deed suggesties voor een taakverdeling. Hij stelde voor de SLN als centrale instantie de algemene leiding en het toezicht te laten behouden. Directeur Hartland zou als adviserend lid deel moeten uitmaken van het bestuur van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie. De CSLE zou zelf in overleg met de SLN de selectie en de opleiding van de emigranten verzorgen.⁴² Uit de gang van de nota en de vergadering van het dagelijks bestuur over Brodhaags concept valt op te maken dat Brodhaag, Staf en Hartland de zaak onderling had-

38 Van den Brink, *Structuur in beweging*, met name hoofdstuk 3-4, zie o.m. argumentatie op 35.

39 'Enkele gezichtspunten betreffende overheidsbemoeiing in de landbouw door Dr. Ir. L.J. van Dijk en Ir. A. Maris', rondgestuurd 14-07-1945; Resumé van de ontvangen antwoorden, 01-10-1945, doorgestuurd aan directie Grondgebruik en Landbouwherstel, NA, Directie voor de Landbouw, AZ, doos 18, overheidsbemoeiing met landbouw. Voor een beschrijving 'macht' van de Cultuurtechnische Dienst (later Landinrichtingsdienst) zie Bekke e.a., *De salto mortale van Landbouw*, 30.

40 Van den Brink, *Structuur in beweging*, 35, 42-44.

41 Resumé van de ontvangen antwoorden, 01-10-1945, NA, Directie voor de Landbouw, AZ, doos 18.

42 Nota 'Aan de Leden...', 03-04-1946, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

den afgestemd.⁴³ De middenvelders – G.J. Heymeijer van de Stichting voor de Landbouw en Taeke Cnossen van de Christelijke Emigratie Centrale – hadden voorkennis vanuit de agrarische belangenorganisaties. Staf legde vervolgens zijn gewicht schaal om het vijfde lid – Van Mill van het Rijksarbeidsbureau – ervan te overtuigen dat Sociale Zaken deze ruimte moest laten aan de CSLE.⁴⁴

Met de oprichting van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie bleef het voor directeur Hartland echter niet bij schaken op de borden van Sociale Zaken, Landbouw en de CSLE. De CSLE was een koepelorganisatie, zonder ‘zichtbare’ achterban van individuele leden. De uitvoeringswerkzaamheden op het gebied van emigratievoorlichting en selectie zouden niet door de CSLE zelf worden gedaan, maar door de bij haar aangesloten landbouworganisaties. Deze zouden de emigratiewerkzaamheden uiteindelijk nog ‘verder’ delegeren.⁴⁵ De Christelijke Boeren- en Tuindersbond deed dat aan de Christelijke Emigratie Centrale; de overige twee bonden moesten hun uitvoerende emigratieorganisaties nog geheel of gedeeltelijk van de grond zien te krijgen.⁴⁶ Het feit dat Taeke Cnossen de Christelijke Emigratie Centrale verruilde voor het directeurschap van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie verschaftte hem de mogelijkheid om eveneens onderlinge contacten met het ministerie van Landbouw te hebben. Om in de schaakmetafoor te blijven: er ontstond daarmee voor Hartland feitelijk een zéér gecompliceerde partij blind simultaan. Vooral de zetten van de CSLE waren niet meer volgens te beredeneren patronen in te schatten, ondanks Hartlands adviseurschap.

Aanmelding

De interne verdeeldheid binnen het bestuur van de Stichting Landverhuizing Nederland nam toe naarmate er meer vermenging van publieke en private taken optrad tussen het Rijksarbeidsbureau en de Stichting Landverhuizing Nederland en de middenveldvertegenwoordigers zich door Sociale Zaken op informatieachterstand gezet voelden. Hun gram richtte zich steeds vaker op de ‘eigen’ kwetsbare plek: het Bureau van de Stichting. Dit kon met de weinig doordacht opgebouwde organisatie de praktische werkdruk steeds slechter aan. De vergaderfrequentie liet beïnvloeding van de eigenlijke emigratiewerkzaamheden amper toe, maar door de personele samenstelling van beide bestuurslichamen was het wel mogelijk voortdurend interne organisatorische en afbakeningskwesties met de CSLE aan de orde te stellen.

Toen de minister van Financiën in 1948 een suppletoire begroting alleen wilde goedkeuren als er daadwerkelijk aan een betere dienstverlening werd gewerkt, besloot het dagelijks bestuur tot een ‘technische’ reorganisatie van de Stichting.

43 Handgeschreven notitie Staf op Nota; Notulen DB SLN, 04-04-1946, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

44 Notulen DB SLN, 04-04-1946, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

45 ‘Nota inzake de organisatie en werkwijze van de ‘Centrale Stichting Landbouw Emigratie’ (Centrale S.L.E.), 20-04-1946, opgesteld door F.J.M. Smits van Oyen, BHIC, archief Smits van Oyen, inv.nr. 95.

46 Vgl. archief KNLC (in overdracht), doos 10, Eerste afdeling 1945-1947, Bijlage I bij de Vergadering van de emigratiecommissie KNLC van 03-05-1946.

In dit proces zou de SLN overigens tot het liquidatiebesluit blijven steken. De aanmeldingsprocedure, die tot dan toe officieel bij de Stichting had berust, werd uiteengehaald. Vanaf 1 januari 1949 werden voorlichting en een gedeelte van de dossiervorming formeel gedelegeerd aan zowel de gewestelijke arbeidsbureaus als aan de organisaties, aangesloten bij de Centrale Stichting Landbouw Emigratie.⁴⁷ De aspirant-emigrant kon zich daardoor weliswaar gesteund weten door de eigen organisaties, maar kwam tegelijkertijd in een nog minder inzichtelijke bureaucratische papiermolen terecht dan voorheen het geval was.

De SLN verstreekte de benodigde voorlichtings- en inschrijvingsformulieren aan gewestelijke arbeidsbureaus en de CSLE. De gewestelijke arbeidsbureaus werden de formele aanmeldingskantoren. Zij startten de dossieropbouw. Volgens de decentralisatievoorschriften moesten zij een onderscheid maken tot welke beroepsgroep de aspirant-emigrant behoorde: agrarisch of niet-agrarisch. De dossiers van de niet-agrarische emigranten werden aangevuld en rechtstreeks doorgestuurd naar de SLN. De agrarische emigrant werd doorgestuurd naar de Centrale Stichting Landbouw Emigratie, evenals hun gedeeltelijk ingevulde dossier. De CSLE verwees de aspirant-emigrant door naar de eigen landbouw- of landarbeidersbond. Deze voorzagen de CSLE van de benodigde gegevens over hun leden. De Centrale Stichting Landbouw Emigratie op haar beurt voegde deze persoonlijke informatie toe aan de dossiers en zond deze vervolgens naar de SLN voor de laatste centrale eindbehandeling. Dit betrof meestal het antecedentenonderzoek en de financiële afhandeling.⁴⁸ Voor de aspirant-emigrant volgde nog selectiegesprekken en keuringen door de migratieautoriteiten van het land van bestemming.

De organisatorische bottleneck bleef ondanks de decentralisatie bestaan, mede doordat het Bureau van de Stichting verantwoordelijk bleef voor de eindafhandeling. De stapel onvolledige dossiers werd alleen maar hoger, door het toenemend aantal aanvragen én alle reorganisaties en intern gekrakeel. En aangezien de SLN de achterstanden trachtte weg te werken volgens het goed Nederlandse gebruik van 'wie het eerst komt' en van onderaf begon, duurde het enige tijd voordat Van Greenhalghs fel begeerde emigranten voor Australië aan de beurt waren.⁴⁹ Zijn verzuchtingen uit 1951 zijn in dit licht begrijpelijk geworden.

47 RAB aan organisaties, aangesloten bij de CSLE en inspecteurs en directeurs GAB's, 21-12-1948, in: Jaarverslag CSLE over 1948, zie ook *Jaarverslag Stichting voor de Landbouw* 1948. Twee jaar later zou de decentrale werkwijze wettelijk worden verankerd.

48 Regeling betreffende samenwerking inzake emigratie, 28-12-1948, RAB no. 12637, gepubliceerd o.a. in *Jaarverslag Stichting van de Landbouw* 1948, werkzaamheden CSLE, 329. Zie voor een inzicht in de administratieve papiermolen voor een individuele emigrant ook de scans van de aanmeldingsformulieren in de onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlagen, uitvoering emigratie en voor een analyse van een emigrantendossier, opgemaakt door eigen belangenorganisaties: Nederlandse Katholieke Arbeidersbeweging, Bisdom Breda, tabblad Analyse archivalia, via www.historici.nl.

49 Informatie van Greenhalgh aan Heyes naar aanleiding van zijn gesprekken met de SLN, 7-6-1951, NLA, MS 8863, Greenhalgh papers, dossier 3, Cologne-The Hague.

'An elaborate and costly machinery'.**De situatie na 1952.**

Eind 1967 voerde de Canadese regering een nieuwe methode in om emigranten te selecteren. In plaats van onderscheid te maken naar nationaliteit en ras, gingen men over op een puntensysteem. Tot dat moment hadden blanke Nederlandse emigranten kunnen profiteren van de zogenaamde 'white policy' van de Canadese overheid.⁵⁰ Het puntensysteem was bedoeld als objectievere maatstaf. Een jaar daarna rapporteerde de Canadese migratieattaché Bullock vanuit Den Haag de reacties van de Nederlandse 'emigratieautoriteiten' op de nieuwe selectiemethodiek. Deze waren nogal emotioneel. Om dat te kunnen uitleggen aan zijn superieuren in Canada gaf hij een uiteenzetting van het bestel op grond van de wet van 1952. 'There are few countries in the world which organise and control emigration of their nationals as intensely as The Netherlands....The machinery designed to implement the Dutch emigration policies is both elaborate and costly...' Het verwonderde hem nog het meest dat de Nederlandse overheid 'the whole incredible structure' financierde. Hij legde uit dat de emotionele reacties niet zozeer afkomstig waren van de Nederlandse Emigratie Dienst in Den Haag, maar van de lokale emigratieconsulenten bij de aanmeldingskantoren in het land: 'A surprisingly large number of the field men view each applicant personally'. Bij een positieve selectie stond deze dan ook pal voor diens kwaliteiten. Bullock wees erop dat zo'n consulent 'a near traumatic experience' onderging als de aspirant-emigrant vervolgens door de Canadese Visa Office toch werd afgewezen. In zijn visie was de invoering van het nieuwe Canadese systeem te abrupt gegaan. Het zou enige tijd vergen om nazorg te verlenen aan de geschokte Nederlandse gemoederen en de relaties weer te verbeteren.⁵¹

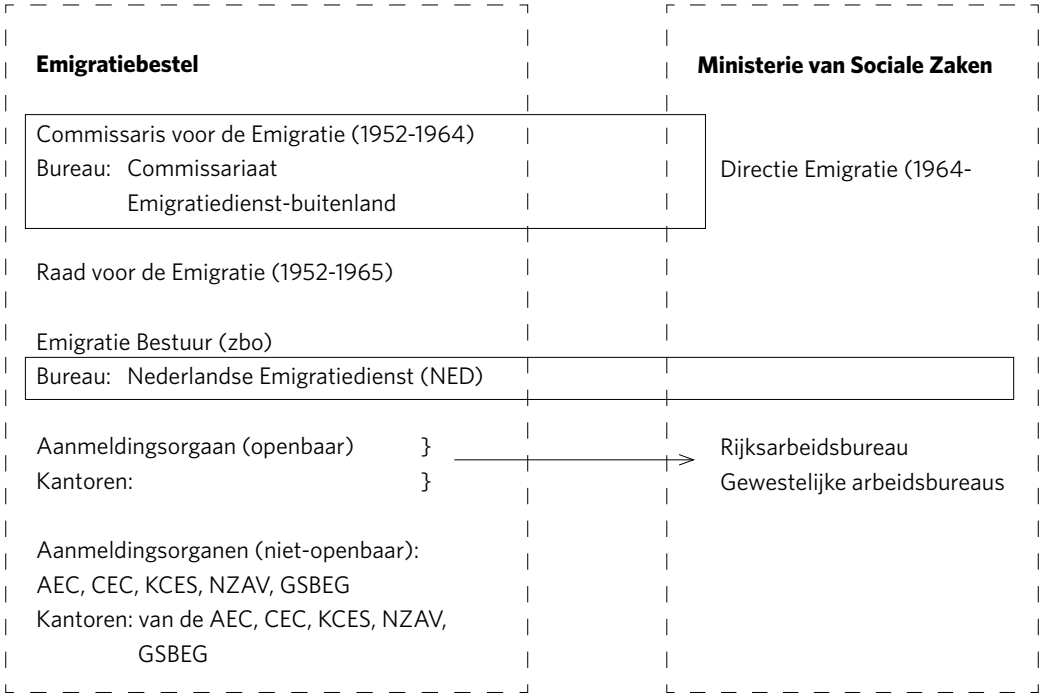
In hoofdstuk 1 zijn bij de juridische kaders alle bestuursorganen beschreven – in het bestuursrecht ook wel gedefinieerd als bestuurlijke ambten – die samen het emigratiebestel vormden.⁵² Deze paragraaf gaat een stap verder. Hier komt de werkwijze aan de orde zoals die werd vastgelegd in instructies of zelf opgestelde reglementen – de formele spelregels. Tevens wordt de samenstelling van de meerhoofdige organen Raad en Bestuur geanalyseerd. Aangezien de meeste vertegenwoordigers van de middenveldorganisaties door koepelorganisaties zoals de emigratiecentrales werden afgevaardigd, is getracht de primaire herkomst te reconstrueren om enige afstand tot het verzuilde perspectief te creëren. Tegelijkertijd wordt zo ook duidelijker wiens belangen de leden nog meer vertegenwoordigden. Daarnaast had elk bestuursorgaan – zowel het eenhoofdige orgaan Commissaris, als de meerhoofdige organen Raad, Bestuur en aanmeldingsorganen secretariële ondersteuning, bureaus of kantoren. Ook deze zullen als essentiële onderdelen voor de uitvoering van de werkzaamheden aan de orde komen. De bureauondersteuning die de Commissaris wist te bewerkstelligen zou zelfs uitgroeien tot twee departementale onderdelen, die niet in de wet te vinden zijn.

50 Vgl. Hawkins, *Critical years*, 39.

51 Alle citaten uit Bullock aan Director CGIS, Geneva 12-11-1968; Director CGIS Geneva aan Director Foreign Branch Immigration Office, Ottawa 06-12-1968, NAC, RG 76, vol.1246, file 5850-3-598 Selection & Processing-The Netherlands (part 1) 1966-1974.

52 Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, 53.

Omwille van de ontstaanslogica zullen eerst de drie bestuursorganen Commissaris, Raad en Emigratiebestuur en diens bureau de Nederlandse Emigratie Dienst worden behandeld. Vervolgens komen de ‘departementale’ bureaus van de Commissaris aan de orde : het Commissariaat en de Emigratiedienst buitenland. De paragraaf wordt afgesloten met de aanmeldingsorganen en hun kantoren.



*Schema 3. Het Nederlandse emigratiebestel 1952-1967.
De interne kaders geven aan welke onderdelen onder ‘gezamenlijke’ aansturing van de minister van Sociale Zaken en het emigratiebestel vielen.*

De Commissaris voor de Emigratie

Sociale Zaken meldde eind 1948 in de ministerraad dat het overeenstemming had bereikt over de eis van de minister van Financiën bij de suppletoire begroting voor de SLN. Er zou een breder vooronderzoek komen naar de organisatie van het emigratiebeleid.⁵³ Daarna zou het lang beloofde eigen stuk volgen. De Commissie Landbouw-Emigratie had echter ruim de tijd genomen om tot hun verdeelde advies te komen. Om uit deze impasse te komen en de lopende werkzaamheden niet nog langer te frustreren, besloot Joekes in november 1950 een

53 Notulen MR 01-11-1948 en 06-12-1948, NA, Ministerraad, 2.02.05.02.

ambtenaar aan te stellen in de nieuw gecreëerde rang van Commissaris voor de Emigratie.⁵⁴ Gebonden aan de toezegging aan de Tweede Kamer om geen ingrijpende organisatorische veranderingen aan te brengen hangende het wetgevingsproces, had Joekes de Commissaris in zeer algemene bewoordingen geïnstrueerd.

Hij moest regelmatig overleggen met de minister en samenwerken met het Rijksarbidsbureau. Bij verschil van mening zou de minister beslissen. Overige taken en bevoegdheden waren afhankelijk van het feit of Joekes zijn voornemens voor een nieuw bestel door beide Kamers zou krijgen en zouden later worden gespecificeerd.⁵⁵ Informeel kreeg de Commissaris de opdracht de SLN te reorganiseren en moest hij greep zien te krijgen op de internationale contacten.⁵⁶ Het zou bij één ministeriële instructie op papier blijven. De verdere ontwikkeling van de functie was onlosmakelijk verbonden met de concrete aanstelling van Bas Haveman als Commissaris.⁵⁷ Hij gaf – uiteindelijk als enige – inhoud aan het ambt, dat na zijn benoeming in 1962 tot directeur van het Intergovernmental Committee for European Migration nog wel werd waargenomen, maar nooit meer officieel vervuld.

Bastiaan Wouter Haveman, in 1908 geboren in het Friese Wijnjeterp, was geen onbekende in de ambtelijke wereld, noch voor Joekes persoonlijk. Opgegroeid als domineesoon met vier broers en een zus behaalde hij – na het voltooien van zijn gymnasium B in 1928 – zijn doctoraal als scheikundig ingenieur in Delft en studeerde vervolgens af in het Nederlands recht te Leiden. Tijdens deze laatste opleiding was hij al in dienst bij het ministerie van Sociale Zaken. Hij begon als plaatsvervangend secretaris van het college van Rijksbemiddelaars. Later vervulde hij een vergelijkbare functie bij de Hoge Raad van Arbeid, een voorloper van de Sociaal Economische Raad. Dit laatste secretariaat bracht hem reeds in 1938 in ambtelijk contact met zijn latere minister en staatssecretaris, de vrijzinnig-democraat Joekes en de christelijk-historische A.A. Van Rhijn. Beiden hadden zitting – als voorzitter en als lid – in de adviescommissie werkloosheidsverzekering van laatstgenoemde Raad.⁵⁸ In 1945 zou hij opnieuw in overheidsdienst treden. Na een start bij het ministerie van Algemene Zaken als secretaris van de Raad voor Economische Aangelegenheden, was hij vanaf september 1946 economisch en – in 1950 – Raadadviseur bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Datzelfde jaar werd hij als Nederlands gedelegeerde naar het Special Committee on Refugees and Displaced Persons van de Verenigde Naties

54 Vergelijkbaar met het niveau van Raadadviseur, v.a. 1952 met die van Directeur-Generaal. Briefwisseling Haveman-Joekes, NA, Joekes, 2.21.094, inv.nr. 270.

55 Conceptinstructie 13-10-1950, NA, SZW / Dossiers Personeelsleden, 2.15.56, inv.nr. 53; Instructie voor de Commissaris van de emigratie, ministeriële beschikking no. EMC 1699, 22-03-1951 en aanbiedingsbrief Joekes aan Haveman, 22-03-1951, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 10.

56 Informele nota Haveman aan Suurhoff (voorloper nota EMC 512) 15-01-1953, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 11.

57 Het Koninklijk Besluit van 4 januari 1951, no. 1986 benoemde hem met terugwerkende kracht op 20 november 1950.

58 Zie voor een introductie op deze colleges en hun archivalia onderzoeksgids Sociale Zekerheid, via www.historici.nl. Zie voor het adjunct-secretariaat van Haveman in de commissies van de Hoge Raad van Arbeid de nadere ontsluitingen op de lemma's J. van den Tempel en C. Romme.

afgevaardigd. Dit was belast met de oprichting van de International Refugee Organization.⁵⁹ Tijdens de oorlog was Haveman actief in de Nederlandse Unie, in elk geval nadat deze door de Duitsers eind 1941 was verboden. In mei 1945 stond hij mede aan de wieg van de Nederlandse Volks Beweging. Zijn wegen kruisten die van Joekes opnieuw in februari 1946, maar nu als 'politiek geest-verwant'. Tijdens het stichtingscongres van de Partij van de Arbeid die maand kregen zij beiden zitting in het eerste partijbestuur.⁶⁰

In de anderhalf jaar vanaf zijn benoeming tot juni 1952 wijdde Haveman zich onder meer aan de inhoudelijke aspecten die de voorbereiding van het emigratiebeleid met zich meebracht. Hij schreef twee emigratienota's en maakte zijn eerste dienstreizen. Tegelijkertijd vormde hij zich een beeld van de procesmatige en administratief-uitvoerende kanten van zijn werkterrein, onderwijl een start makend met de herinrichting ervan. Indachtig de centrale rol die er voor de Commissaris in de nieuwe situatie weggelegd zou zijn, begon hij, naast de reorganisatie van de Stichting Landverhuizing Nederland, met het onder zijn leiding brengen van zoveel mogelijk ambtelijke taken op het gebied van emigratie. Op zijn zachtst gezegd maakte hij geen nieuwe vrienden bij dit proces. Binnen het ministerie van Sociale Zaken raakte hij verwickeld in een felle strijd met het Rijksarbeidsbureau, waar de afdeling emigratie het subsidiebeleid voorberedde. Met de afdeling Comptabiliteit bevocht Haveman de bevoegdheid om onvermogene emigranten een Rijksbijdrage toe te kennen. Hierbij zou de rol van de afdeling – van oudsher één van preventieve doelmatigheidsbeoordeling vooraf – worden teruggebracht tot een achteraf controlerende.⁶¹

Buiten het departement zocht Haveman – conform de wens van Joekes om de internationale contacten door te lichten – de confrontatie met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij claimde het recht op een eigen buitenlandse emigratiedienst. Dat zou hem in staat stellen namens de minister zowel zelfstandig besprekingen met buitenlandse autoriteiten te voeren, maar ook direct met de emigratieattachés te corresponderen over uitvoeringskwesties, zonder tussenkomst van de chefs de poste of de minister van Buitenlandse Zaken.⁶² Voor Buitenlandse Zaken, verantwoordelijk voor de eenheid van het Nederlandse beleid in het buitenland, was dit gezien de mogelijke politieke implicaties ervan in principe vele bruggen te ver. De actuele situatie op de posten, met name in Australië, vergde echter een oplossing aangezien de groeiende stroom van Nederlandse emigranten steeds meer werk opleverde. De in overleg opgestelde instructie die in april 1952 uitging naar de emigratie-attachés, kan worden uitgelegd als een overwinning voor Haveman. Zij vielen vanaf dat moment direct

59 Dit was een commissie van de Economische en Sociale Raad van de VN. Zieck, *UNHCR*, 50. Curriculum Vitae Mr. Bastiaan W. Haveman, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 392.

60 Bank, *Nederlandse Volksbeweging*, 32, 68, 164-165, 209.

61 Nota Haveman aan Minister/staatssecretaris Sociale Zaken, 18-03-1953. Overige papieren getuigen van deze strijd in de correspondentiedossiers, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nrs. 10 en 11; SZW, Bureau Organisatie, doos B 36 A Zwart, taakafbakening EMC-RAB en afdeling Comptabiliteit en NA, Alg. Rekenkamer, 2.02.15, inv.nr. 482.

62 Voor een geaggregeerde neerslag van het competentieconflict 1950-1951: NA, AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 397; zie tevens Concept-instructie inzake buitenlandse emigratiebetrekkingen, 13-3-1952, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 84.

onder hem, al zou de consulaire dienst een niet te onderschatten rol blijven spelen bij de hulpverlening aan Nederlandse emigranten.⁶³ Pogingen om een nadere specificatie en afbakening van de commissariële taken ten aanzien van de diverse ambtelijke partijen vast te leggen in één samenvattende instructie werden in juni 1952 gestaakt, gezien de veranderde omstandigheden als gevolg van het van kracht worden van de wet. Desalniettemin kan uit de morrend gestelde concessies op de vele concepten afgeleid worden dat de concentratiepogingen van Haveman hun doel niet hadden gemist.⁶⁴

Vanaf dat moment kwam er meer nadruk te liggen op de rol die de Commissaris als intermediair tussen overheid en particuliere organisaties diende te vervullen. Deze was precair. Als voorzitter van een Emigratiebestuur met een ambtelijke minderheid, en een gedeeld uitvoeringsbureau – de Nederlandse Emigratie Dienst – zou de Commissaris in de situatie terecht kunnen komen dat ‘zijn’ Emigratiebestuur beslissingen nam, die haaks stonden op wat de regering verwachtte van haar ‘hoogste emigratieambtenaar’. Weliswaar bezat het Emigratiebestuur uitsluitend publiekrechtelijke bevoegdheden ten aanzien van de maatschappelijke organisaties, maar er zou bijvoorbeeld inmenging in buitenlands politieke aangelegenheden kunnen ontstaan, via opdrachten van het Bestuur aan de NED. Tweespalt, of zelfs de schijn ervan tegenover de autoriteiten van de immigratielanden zou desastreus kunnen zijn voor het toelatingsbeleid. Deze hadden in het verleden al vaker blij gegeven niet gediend te zijn van eigenmachtig optreden van particuliere organisaties.⁶⁵

Om deze risico's te vermijden en de inrichting van de Nederlandse Emigratie Dienst in goede banen te kunnen leiden, zou de Commissaris in de ogen van Haveman in de eerste plaats toch moeten kunnen verwijzen naar een formele omschrijving van taken, het liefst goedgekeurd door de ministerraad. Hierin zou tot uitdrukking moeten komen dat hij a) de algemene ambtelijke leiding voor emigratie had; b) tegelijkertijd de dagelijkse samenwerking bevorderde van het Rijk met de maatschappelijke organisaties; c) tevens de buitenlandse emigratiebetrekkingen leidde en d) het toezicht uitoefende op alle organen en organisaties die belast waren met de uitvoering van de emigratie.⁶⁶ Gezien het ministerie-overschrijdend karakter van zijn taken binnen en buiten Nederland meende Haveman dat de titel ‘regeringscommissaris’ de lading van zijn functie beter dekte. Daarnaast achtte hij meer personele ondersteuning gewenst dan de paar bureaumedewerkers die hem in de oorspronkelijke plannen waren toebedacht. Tot de inwerkingtreding van de wet had hij kunnen ‘putten’ uit het

63 Van Faassen, ‘Geregistreerde emigrantenlevens’, 22-30.

64 Op 24-10-1952 kreeg Haveman bijvoorbeeld formeel de bevoegdheid om in naam van de minister te beslissen over de toekenning van een rijksbijdrage in de kosten van emigratie, samen met de directeur van de NED Van Grevenstein en de daartoe speciaal aangestelde onbezoldigd rijksambtenaar A. Breekland. Ministeriële beschikking no. 8024, 24-10-1952 in nota Breekland aan Haveman, 25-08-1953, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 10.

65 In de Canadese archieven, de notulen van de SLN en van de Nederlandse ambassade in Canada zijn voorbeelden te vinden, dat het optreden van de ‘fieldmen’ van de Christelijke Emigratie Centrale meermalen tot frictie met de Canadese autoriteiten leidde.

66 Nota Haveman aan Minister/staatssecretaris Sociale Zaken, 23-02-1953, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 11.

oude personeelsbestand van de Stichting Landverhuizing Nederland. Nu was een uitbreiding van zijn bureau, het commissariaat, in zijn ogen noodzakelijk.⁶⁷

Het verzoek tot wat als 'opwaardering' van de functie uitgelegd kon worden – wat het grondwettelijk gezien niet was, de termen zijn door elkaar gebruikt – werd niet gehonoreerd.⁶⁸ Althans, niet binnen Nederland. Buiten Nederland werd Haveman vanaf 1952 aangeduid als 'Government commissioner for Emigration'. In 1959 zou hij wel toestemming krijgen om de persoonlijke titel regeringscommissaris te voeren en zodoende de interne en externe functieaanduiding gelijk te trekken. Extra rechten of bevoegdheden konden hieraan niet worden ontleend.⁶⁹ Financiën ging wel akkoord met een betere personele ondersteuning van de Commissaris.

Het uitblijven van een door de minister vastgestelde instructie – ook nadat de wet was aangenomen – maakte dat er niet alleen een noodzaak, maar tegelijkertijd ook ruimte bleef om een eigen taakinvulling van het ambt te creëren. Tussen 1953 en 1962 gaf commissaris Haveman nader vorm aan het emigratiebestel. Als voorzitter gebeurde dat in het debat met zijn Bestuur. Als hoogste

67 Ibidem, zie o.m. ook Nota Haveman aan minister 15-01-1953 (voorloper no. 512) en nota EMC no 2116, 08-05-1953, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 11.

68 De term 'commissaris' is geïntroduceerd in de Grondwet van 1887 (art. 110) en geschrapt in de Grondwet van 1983. Commissarissen konden door de koning worden aangewezen om de minister bij te staan bij het behandelen van wetsvoorstellen in de vergaderingen van de Staten-Generaal. In het spraakgebruik is de commissaris door de verschillende (staats)commissies die adviseerden bij grondwetsherziening ook wel aangeduid als 'koninklijk commissaris' of 'regeringscommissaris'. Tussen 1910 en 1936 is er nagedacht of deze commissaris de taken van de ministers zou kunnen ontlasten en hoe zich dat verhield ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid. In 1920 werd gerefereerd aan het Duitse fenomeen van 'onderstaatssecretarissen' in relatie tot het Nederlandse commissarisbegrip. De grondwetscommissie-De Wilde (1936-1938) zag ervan af om voor te stellen de staatssecretaris als afzonderlijk fenomeen in de Grondwet te introduceren. In 1948 kreeg de staatssecretaris wel een plaats in de Grondwet (art. 79 GW 1948). De bepalingen omtrent de commissaris zijn toen echter niet uit de Grondwet geschrapt. De discussie binnen het departement van Sociale Zaken ging specifiek over de vraag of een regeringscommissaris supradepartementale autoriteit bezat, gekoppeld aan de vraag of hij daarmee verantwoording schuldig was aan meerdere ministers. Dit was in het verleden verschillend ingevuld geweest: N.S. Blom, regeringscommissaris Indische Aangelegenheden werd gezien als hoofdambtenaar van Buitenlandse Zaken en viel uitsluitend onder de minister van Buitenlandse Zaken; de Regeringscommissaris voor Buitenlandse Agrarische Aangelegenheden (1946-1950) viel eveneens uitsluitend onder Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening (KB 30 januari 1946; NA, Gezantschap Canada, 2.05.50.01, inv. nr. 130); H.M. Hirschfeld had van 1947-1948 wel een interdepartementale opdracht als regeringscommissaris in algemene dienst (Duitslandbeleid) en van 1948-1952 als regeringscommissaris voor het Europese Herstelprogramma. Hierin viel hij direct onder verantwoordelijkheid van de Raad voor Economische Aangelegenheden, een staatkundig novum. Voor de discussie in de Grondwetscommissies over het commissarisbegrip: Van Faassen, Van Leeuwen en De Valk, *Grondwetscommissies 1883-1983* (digitale onderzoeksgids), via www.historici.nl, cie-Heemskerk Azn., scans notulen 06-07-1883; cie-Ruijs, 21-05-1920 en cie-De Wilde, 14 en 22-03-1936, verslag plenair. Vgl. Fennema en Rhijnsburger, *Hirschfeld*, 159, 182-183.

69 Haveman aan Secretaris-Generaal, 22-01-1959, NA, SZW / Dossiers Personeelsleden, 2.15.56, inv.nr. 53 B.W. Haveman.

emigratieambtenaar onderhield hij veelvuldig contact met zijn ministers en zette nationaal en internationaal lijnen uit om alle organisatieonderdelen inhoudelijk en in samenhang met elkaar te kunnen laten functioneren. Langdurige dienstreizen naar immigratielanden en naar Genève voor multilateraal overleg in het Intergovernmental Committee for European Migration vormden daarvan een onderdeel. Uit een taakinventarisatie voor alle departementen, in 1956 uitgevoerd op instigatie van de ministerraad, blijkt uit de opgave van het Commissariaat dat de hierboven genoemde vier taakgebieden van de Commissaris waren uitgegroeid tot zes. Toegevoegd waren 'plaatsingswerkzaamheden' en 'nazorgwerkzaamheden' in het buitenland. Deze zes taakgebieden waren vervolgens onderverdeeld in 22 specifieke deeltaken.⁷⁰ Daarmee was wel zo ongeveer elke denkbare relatie tussen Commissaris, betrokken binnenlandse en buitenlandse instanties én emigranten gedefinieerd. De eenzijdige vastlegging ervan droeg er echter toe bij dat hij het grootste gedeelte van zijn ambtsperiode competentiegevechten zou blijven voeren, vooral met het Rijksarbeidsbureau en Buitenlandse Zaken.

Toen Haveman in 1962 gevraagd werd een 'hogere' internationaal belang te dienen als directeur van het ICEM in Genève, werd besloten dat zijn vertrek tijdelijk zou zijn. Zodoende behoefde voor deze bijzondere functie slechts een waarnemend commissaris te worden benoemd.⁷¹ Vanaf oktober 1964 – na een reorganisatie binnen Sociale Zaken – verdween deze constructie en zou tot de wetswijziging in 1967 worden volstaan met de plaatsvervangend commissaris. Zijn formele ontslag als Commissaris werd Haveman aangezegd in februari 1969, 13 dagen na zijn vertrek bij het ICEM.

De Raad voor de Emigratie

*Samenstelling*⁷²

De Raad voor de Emigratie kwam voor het eerst bijeen op 27 november 1952. De kroonleden – met 14 tot 16 leden altijd een minderheid – waren afkomstig van de acht in de wet genoemde ministeries en van de lagere openbare lichamen, of ze waren gevraagd omdat er emigratiedeskundigheid van ze werd verwacht. Naast de voorzitter waren er twee kwaliteitszetels voor de Commissaris en de directeur van het Centraal Planbureau. De ministeries kozen in het algemeen voor een zware bezetting. De departementen vaardigden veelal secretarissen-generaal af. Als plaatsvervangers werden meestal directeuren-generaal of directeuren gekozen, van nauw bij het emigratiebeleid betrokken directoraten of directies. De plaatsen voor de lagere openbare lichamen zijn altijd bezet door vertegenwoordigers van lagere overheden: Commissarissen der Koningin

70 H.A. van Luyck aan de afdeling Organisatie van Sociale Zaken, 12-06-1956, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 10. Zie ook onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Sociale Zaken, Bureau Organisatie, Tabblad analyse archivalia, via www.historici.nl.

71 Hem werd vanaf 1 januari 1962 buitengewoon verlof verleend gedurende twee jaar, zonder behoud van bezoldiging. Dit zou worden verlengd tot 1969. Koninklijk Besluit van 15 maart 1962, no. 35 en Koninklijk Besluit van 28 februari 1969, no. 28.

72 Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Raad voor de Emigratie, tabblad Leden voor een overzicht 1952-1967 van de afvaardigende organisaties en de personele invulling, via www.historici.nl.

of burgemeesters van grote of middelgrote steden. De kroonleden, benoemd uit hoofde van hun wetenschappelijke of maatschappelijke positie betroffen meestal hoogleraren sociologie of sociale geografie, Kamerleden of een enkele maal een Commissaris der Koningin. Bij de benoeming van de kroonleden werd nadrukkelijk gelet op een evenwichtige politieke samenstelling.⁷³

De particuliere organisaties die wettelijk waren aangewezen om vertegenwoordigers af te vaardigen voor de eerste samenstelling van de Raad waren de drie emigratiecentrales, het Nederlandse Vrouwencomité en de Stichting Hulp aan Vluchtelingen. Zij leverden respectievelijk elk vier, drie en één lid en evenzoveel plaatsvervangers. Hoewel de ambtelijke stukken slechts een getalsmatig criterium noemen om de vereiste grootte van de Raad te bereiken,⁷⁴ opende deze zetelverdeling in principe de mogelijkheid voor de emigratiecentrales om van elk van de boerenbonden, werkgevers, werknemers en middenstanders, die in hun eigen besturen vertegenwoordigd waren, één lid naar de Raad af te vaardigen. Zo werd toch een meer sociaal-economisch beredeneerde samenstelling mogelijk, ondanks het feit dat in het uiteindelijke wetsvoorstel de passage over afvaardiging door het georganiseerde bedrijfsleven was geschrapt. Omgekeerd kon het Nederlandse Vrouwen Comité met drie vertegenwoordigsters juist rekening houden met de confessionele bloedgroepen.

Voor de Algemene Emigratie Centrale zou de keuze van vertegenwoordigers volgens deze redenatie in de praktijk echter lastig blijken te liggen. Deze centrale overkoepelde aanmerkelijk meer organisaties van *diverse* achtergronden dan de andere twee centrales. Naast de bovengenoemde vier beroepsgroepen maakten ook de plattelandsvrouwen, de vrouwenbond van de NVV, de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen en de vrouwenbond van de Partij van de Arbeid er deel van uit. Voorts waren met de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging en het emigratiebureau voor Nederlands-Indische Nederlanders specifieke belangenbehartigende organisaties toegetreden. In december 1952 zou Joods Maatschappelijk Werk nog volgen. En hoewel ten slotte met de deelname van de Hervormde Emigratie Commissie en het Humanistisch Verbond de Algemene Emigratie Centrale met een gerust hart het predicaat 'algemeen' kon voeren, maakte de voorgeschreven paritaire zetelverdeling het niet eenvoudig om tot een afgewogen afvaardiging te komen.

Uit de analyse van de primaire herkomst van de middenveld-raadsleden blijkt dat de emigratiecentrales tijdens het bestaan van de Raad inderdaad voor een vorm van afvaardiging hebben gekozen waarin het georganiseerde bedrijfsleven – agrarisch en niet-agrarisch – een plaats had. Indirect kreeg de Raad daarmee de 'tripartiete-achtige' bezetting, waarvan in de eerste wetsontwerpen nadrukkelijke sprake was geweest. Alleen het Nederlandse Vrouwen Comité en de Algemene Emigratie Centrale benoemden vrouwelijke raadsleden of plaatsvervangsters. Waar het de vertegenwoordiging van 'hun' vrouwelijke emigranten betrof, legden de andere twee centrales hun lot in handen van de welwillend-

73 Nota Haveman aan minister/staatssecretaris Sociale Zaken 26-06-1952, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nrs. 13-16.

74 Nota Haveman aan minister/staatssecretaris Sociale Zaken, 04-06-1952. In de argumentatie om tot minimaal vijftien leden te komen, hield Haveman geen rekening met een vertegenwoordiger van de Stichting Vluchtelingenhulp, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 19.

heid van het NVC. Het Vrouwencomité werd geacht om rekening te houden met de religieuze achtergrond van zijn leden. Hij was hiertoe echter niet zonder meer bereid en volgde zijn eigen systematiek, waarbij herkomstorganisatie van groter belang werd geacht.⁷⁵ De kroon benoemde gedurende het bestaan van de Raad twee plaatsvervangende vrouwelijke raadsleden, beiden in 1960. Jeanette ten Broecke Hoekstra, voormalig secretaris van de emigratiecommissie van het NVC en op dat moment VVD-lid van de Tweede Kamer en gemeenteraadslid van Den Haag, werd benoemd ter vertegenwoordiging van de lagere overheid. Trees Lemaire, PvdA-Tweede Kamerlid, nam een zetel in op grond van haar maatschappelijke hoedanigheid. Gedurende zijn bestaan hebben 23 vrouwen zitting gehad in de Raad, van de in totaal 143 leden. Sommigen daarvan waren afwisselend lid of plaatsvervangend lid. Kerkelijke of andere particuliere instellingen dan de Stichting Vluchtelingen Hulp bleken tot halverwege de jaren 1950 voor een eventuele vertegenwoordiging in de Raad afhankelijk van de keuzes van vooral de Algemene Emigratie Centrale.⁷⁶ Vanaf 1957 mochten de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging (inmiddels uit de AEC getreden) en de Gereformeerde Stichting tot Bijstand van Emigranten en Geëmigreerden zelf één lid afvaardigen.⁷⁷

Taken en inrichting van de werkzaamheden

In zijn twaalfjarige bestaan zou de Raad zich vooral richten op beleidsadvisering ten aanzien van emigranten. Zeven van de elf adviezen betroffen subsidiëring- of kredietverleningsmogelijkheden voor de individuele emigrant, voorlichting of de integratie in de landen van ontvangst. Eén advies handelde over de eigen samenstelling. Pas vanaf de jaren 1960 adviseerde de Raad over meer politieke kwesties als het toekomstige emigratiebeleid en de herziening van de Landverhuizingswet en- uiteindelijk- zijn eigen opheffing. Het merendeel van de adviezen werd geschreven op verzoek van de minister, veelal naar aanleiding van debatten met de Tweede Kamer. Eenmaal adviseerde de Raad op verzoek van het Emigratiebestuur, op instigatie van de particuliere organisaties.⁷⁸

De werkwijze was geregeld in een reglement van orde, opgesteld door de Raad zelf.⁷⁹ Vergaderingen werden belegd door de voorzitter- benoemd uit een voordracht van drie -, het Emigratiebestuur of op verzoek van vijf leden uit de Raad. Zij waren openbaar, tenzij de Raad anders besloot. De plaatsvervangende leden mochten de vergaderingen bijwonen en deelnemen aan de gedachtevorming. Zij hadden echter geen stemrecht als het lid aanwezig was, dat zij vervingen. Besluitvorming en het vaststellen van een advies gebeurde bij meerderheid van stemmen.

De Raad maakte gebruik van een maas in de wet om ter voorbereiding van zijn adviezen eigen commissies ad hoc in te stellen. De wet bepaalde weliswaar dat het Emigratiebestuur de agenda en de vergaderingen van de Raad moest

75 Notulen RvE 06-12-1952. Vgl. Bosch, 'Domesticity, Pillarization and Gender', 292-296.

76 Formeel kon elk van de organisaties met meer zetels er voor kiezen om vertegenwoordigers van andere organisaties of kerkelijke instanties af te vaardigen. In de praktijk was de bestuurssamenstelling van de AEC in dit opzicht het meest 'gevarieerd'.

77 KB van 27 mei 1957, *Stb.* 1957, no. 194.

78 Dit betrof het advies over integratie. Notulen Raad voor de Emigratie 07-06-1956.

79 NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 12.

voorbereiden, eventueel via commissies uit het Bestuur, maar verbood Raadscommissies niet.⁸⁰ In deze ad hoc commissies konden ook niet-raadsleden zitting krijgen. Veelal vroeg men hiervoor (wetenschappelijk) deskundigen op het desbetreffende onderwerp. Deze commissies, vaak zelf weer bijgestaan door subcommissies of werkgroepen, brachten een preadvies uit aan de Raad. Dit werd vervolgens plenair besproken. Mocht er binnen de Raad geen eenstemmigheid bestaan over een advies, dan bestond de mogelijkheid dat kenbaar te maken in een minderheidsnota. Niet alle adviezen werden gepubliceerd. Door de gekozen werkwijze kon het aantal plenaire vergaderingen beperkt én grotendeels openbaar worden gehouden. Bovendien verschaft de Raad zich aldus enige zelfstandigheid ten aanzien van het Emigratiebestuur.

Ten aanzien van het secretariaat liet de Raad deze kans liggen. Wettelijk gezien was de Raad bevoegd een secretaris te benoemen, die dan vervolgens ook het secretariaat van het Emigratiebestuur zou voeren. Van de drie mogelijkheden die een speciale raadscommissie ad hoc formuleerde – een geheel eigen secretariaat, een secretariaat onder leiding van de Commissaris (als ondervoorzitter van de Raad en voorzitter van het Emigratiebestuur) of een secretariaat dat ingevlochten was in de Nederlandse Emigratie Dienst (het bureau van het Emigratiebestuur) – koos zij voor de laatste oplossing. Pragmatische overwegingen overheersten bij een meerderheid van de Raad, boven de angst van sommigen voor een te grote ‘ambtelijke invloed’.⁸¹ De verwachting was dat het Emigratiebestuur meer werk zou genereren dan de Raad. Tot en met 1957 zou het secretariaat van Raad en Bestuur een zelfstandig Bureau vormen van de Nederlandse Emigratiedienst, onder dagelijkse leiding van de directeur zelf. Het telde naast de algemeen secretaris circa vijf à zes medewerkers. Vanaf 1958 werd het secretariaatsbureau samengevoegd met het Bureau Juridische Zaken en ondergebracht bij de afdeling Algemene Zaken van de NED.

Tijdens zijn bestaan kwam de Raad negentien maal plenair bijeen, gemiddeld een à twee maal per jaar, soms gedurende een hele dag. Het liefst vergaderde de Raad in aanwezigheid van de pers. Zo kon er bekendheid aan het geadviseerde beleid worden gegeven en en passant het belang van emigratie benadrukt. Onderwerpen waren meestal een advies, naast een meer inhoudelijke inleiding over de stand van zaken van de Nederlandse emigratie. Ook de bespreking van een reisverslag van een raadslid dat één van de immigratielanden had bezocht of een beschouwing over de economische of demografische ontwikkelingen in Nederland waren populaire agendapunten. De meest invloedrijke periode waarin de Raad zeven adviezen uitbracht lag tussen 1952 en 1957. Vanaf 1958 nam de activiteit van de Raad af, mede als gevolg van het feit dat hij zijn voorzitter J.E. de Quay ‘verloor’ aan het minister-presidentschap. Hoewel de Raad in 1960 een waardige opvolger kreeg in J.G. Suurhoff, oud-minister van Sociale Zaken, was het tij gekeerd. Vanaf dat moment kreeg hij opdrachten tot advisering die met het eigen bestaansrecht samenhangen. Het doek viel met de pro forma vraag van minister G.M.J. Veldkamp van Sociale Zaken in december

80 De Raad bevocht zich dit ‘recht’ in de aanloop naar de adviesprocedure over kredietgaranties 1954, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 30; vgl. Van Faassen, ‘Min of meer misbaar’, 62-65.

81 Dossier secretariaat EB/RvE ‘moeilijkheden m.b.t. de stemming secretariaat 15.5.1953’, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 65.

1964 naar de zienswijze van de Raad op zijn voornemen deze te vervangen door een SER-commissie. De Raad besprak de kwestie in januari 1965, in wat zijn laatste bijeenkomst zou blijken te zijn. De advisering werd in mei 1965 schriftelijk afgedaan. De leden van de Raad werden in 1968, nadat de opheffing door de inwerkingtreding van de nieuwe Emigratiewet een feit was, 'nochtans niet stilzwijgend' maar eveneens schriftelijk bedankt.⁸²

Het Emigratiebestuur

*Samenstelling*⁸³

De vier kroonleden van het negenkoppige Emigratiebestuur – voor het eerst bijeen op 5 maart 1953 – waren allemaal ambtelijk. Ze werden afgevaardigd door de sociaal-economische driehoek Sociale Zaken, Economische Zaken en Landbouw. Alleen Sociale Zaken stuurde leden op niveau van directeur-generaal (van het Rijksarbidsbureau). De overige twee departementen deden dat op directeursniveau of dat van afdelingshoofd. Vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken en Financiën waren gerechtigd om zonder uitnodiging de vergaderingen bij te wonen.⁸⁴ Vanaf mei 1955 maakte Financiën consequent gebruik van deze mogelijkheid, in tegenstelling tot Buitenlandse Zaken.

De overige vijf leden werden gerekruteerd door de particuliere organisaties die zitting hadden in de Raad. Dat hoefden niet per se raadsleden te zijn, alhoewel dit wel gebruikelijk was. De Raad moest zelf vaststellen *hoeveel* leden elk van deze organisaties mochten sturen. Impliciet hield het wetsartikel daarmee ook in, dat de Raad kon bepalen *welke* organisaties mochten afvaardigen. In theorie zou de Raad voor een formule kunnen kiezen waarbij bijvoorbeeld per zittingstermijn twee organisaties – er moest een vrouwenorganisatie vertegenwoordigd zijn – alle vijf leden zouden aanwijzen.

De Raad liet zich in deze door zichzelf adviseren. De commissie van preadvies sprak echter slechts tot op zekere hoogte het verlossende woord. Vier zetels werden toegewezen aan de drie emigratiecentrales en het Nederlandse Vrouwen Comité. Het zal niet verbazen dat deze uitkomst een getrouwe weerspiegeling was van de organisatorische herkomst van de samenstellers van het advies. Aangezien de Stichting Vluchtelingen Hulp daarmee buiten de boot viel, moest er echter nog over één zetel worden beslist. Deze zou – na ampel overleg en onder twee voorwaarden – worden toegewezen aan de Christelijke Emigratie Centrale. Zowel het lid als het plaatsvervangend lid moesten van hervormde huize zijn. Verder moest de plaatsvervanger worden gekozen in overleg met de Hervormde Emigratie Commissie – zelf vertegenwoordigd in de Algemene Emigratie Centrale. Daarmee kreeg de Nederlandse Hervormde Kerk als enige kerkgenootschap een vrij zekere plaats in het Bestuur, zij het niet per se een stemhebbende.

82 B. Roolvink aan de leden van de Raad voor de Emigratie, 11-01-1968, NA, SZW, Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 18.

83 Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Emigratiebestuur, tabblad leden voor een overzicht 1952-1967 van de afvaardigende organisaties en de personele invulling, via www.historici.nl.

84 HTK 1950-1951, kamerstuknr. 2245, ondernr. 3 (MvT Wet op de organen).

De analyse van de primaire herkomst van de middenveldleden laat een iets ander beeld zien dan bij de Raad. De figuur van lidmaatschap en plaatsvervangend lidmaatschap schiep nog steeds de mogelijkheid enige diversiteit in de afvaardiging aan te brengen. Ondanks het feit dat er wat vertekening optreedt doordat de Christelijke Emigratie Centrale twee zetels kon bezetten, zijn er enige grote lijnen te schetsen.

In principe vaardigden de emigratiecentrales hun voorzitters en directeurs af – respectievelijk als plaatsvervangers en als leden, soms alternerend. Bij de confessionele centrales waren deze functies in de onderzoeksperiode lange tijd bezet door dezelfde personen, afkomstig uit de centrale landbouworganisaties. De Algemene Emigratie Centrale kreeg pas na enkele jaren een directeur. Toch is de situatie vergelijkbaar met die van de overige twee centrales. De AEC vaardigde namelijk de secretaris van zijn bestuur af, die daar het Koninklijk Nederlands Landbouw Comité vertegenwoordigde. Daarnaast wezen zowel de Christelijke als de Algemene Emigratiecentrale gedurende de hele onderzoeksperiode een (plaatsvervangend) lid aan, afkomstig van de ‘eigen’ vakcentrale CNV of NVV. De Katholieke Centrale Emigratie Stichting deed dit vanaf 1962. Zodoende kende het Emigratie Bestuur tussen 1953 en 1967 een samenstelling waarin het georganiseerde bedrijfsleven wel ruimschoots, maar niet volledig was vertegenwoordigd: de niet-agrarische werkgevers ontbraken. Op de mogelijke consequenties hiervan komen we in deel III terug. De vrouwenorganisaties waren via het Nederlandse Vrouwen Comité vertegenwoordigd. Ook in het Emigratiebestuur hield het NVC vast aan het principe om verschillende herkomstorganisaties een plek te gunnen, waardoor dubbellidmaatschappen van Raad en Bestuur minder vaak voorkwamen dan bij de emigratiecentrales. Het plaatsvervangend lid van de tweede zetel van de Christelijke Emigratie Centrale is gedurende de onderzoeksperiode inderdaad bezet geweest door een afgevaardigde van de Hervormde Emigratie Commissie.

Taken en inrichting van de werkzaamheden

De spilfunctie van het Emigratiebestuur kwam tot uitdrukking in zijn dubbele taakstelling en zijn positie als zelfstandig bestuursorgaan. Als college van advies en bijstand kon het Bestuur langs twee kanalen invloed op het beleid in volle omvang uitoefenen. Het kon de minister direct adviseren over alles wat met emigratie te maken had. Dat gebeurde zowel op verzoek van de minister als op eigen initiatief. Doordat het Emigratiebestuur formeel ‘de baas’ was van de Nederlandse Emigratie Dienst en als toegangsluis voor de particuliere organisaties in het veld diende, had hij goed zicht op de specifieke ontwikkelingen en knelpunten en kon in die zin coördinerend optreden. De indirecte weg liep via de voorbereiding van de Raadsagenda en Raadsadvisering, het ‘grote’ adviescollege dat vooral over de algemene beleidslijn zijn licht zou laten schijnen. Besluitvorming over het beleid bleef het prerogatief van de minister. Het voorgenomen regeringsbeleid moest vervolgens in debat met de Staten-Generaal worden vastgesteld.⁸⁵

In zijn taak ten aanzien van het openbaar bestuur had het Emigratiebestuur een zelfstandiger positie. Hij kreeg de bevoegdheid erkenningen te verlenen aan particuliere aanmeldingsorganen. Vervolgens diende hij deze van voorschrijf-

85 HTK 1951-1952, kamerstuknr. 2245, ondernr. 5 (MvA Wet op de organen, 15-01-1952).

ten te voorzien. Hoewel deze regelgevende bevoegdheid zich niet uitstreckte tot de openbare aanmeldingsorganen, werd ook hier coördinerend en uniforme optreden verwacht ten aanzien van de arbeidsbureaus. Daarnaast had het Emigratiebestuur een stevige stem in het kapittel aangaande de hoogte van de vergoeding voor de particuliere aanmeldingsorganen. Het adviseerde de minister hier jaarlijks over. Met zijn bestuurs- en regelgevende bevoegdheden had het Bestuur overigens niet alleen een financiële kaart en zeggenschap over toelating tot de zuivere uitvoeringswerkzaamheden in handen, maar ook tot op zekere hoogte een sleutel tot medezeggenschap.

Erkenning leverde namelijk niet alleen het recht op om emigranten te mogen 'weghelpen'. Het was tegelijk voorbehouden aan particuliere organisaties die 'maatschappelijke organisaties' in de zin der wet geacht werden te zijn. Organisaties, die niet direct na het van kracht worden van de wet waren aangewezen om leden naar de Raad af te vaardigen, hadden meer kans om succesvol aanspraak te maken op vertegenwoordiging van eigen bestuursleden in de Raad, wanneer zij erkend waren als aanmeldingsorgaan. Dit betekende namelijk de facto dat zij maatschappelijke organisaties waren en de wet bepaalde immers dat de middenveldmeerderheid voor meer dan 50% uit maatschappelijke organisaties moest bestaan.⁸⁶ Het Raadslidmaatschap opende vervolgens weer wegen naar het Emigratiebestuur. Via meer of minder restrictieve voorwaarden voor erkenning kreeg het Emigratiebestuur dus in de praktijk de mogelijkheid om particuliere organisaties in- of uit te sluiten.

De wet omschreef de werkwijze van het Bestuur vrij nauwkeurig. Eventuele lacunes werden ondervangen in een summier reglement van orde. Zo werd een presidium ingesteld van twee (later drie) ondervoorzitters van particuliere kunne, naast de Commissaris als ambtelijk voorzitter. Daarmee ontstond de mogelijkheid van agendabepalend vooroverleg in kleine kring. Evenals als bij de Raad namen de plaatsvervangende leden deel aan de vergadering, besliste of adviseerde men bij meerderheid van stemmen en kon men blijk geven van een afwijkende mening. Het Emigratiebestuur bereidde zowel de beleidsinitiatie als zijn autonome taken voor in permanente of vaste commissies, commissies ad hoc en werkgroepen waarin ook niet-leden zitting konden krijgen. Naast de vrijwel maandelijks gehouden plenaire bijeenkomst van het Bestuur, waren de leden dus ook gebonden aan extra vergaderingen van de commissies waarvan men deel uitmaakte. Het secretariaat werd zoals gezegd gedeeld met de Raad voor de Emigratie.

Het aantal vaste commissies dat het Emigratiebestuur aanvankelijk telde, is niet nauwkeurig vast te stellen. Bij een voorstel tot herschikking van de commissies in 1961 somde Haveman er zeven op. Afgaande op de benamingen, zoals aangetroffen in het archief, hebben sommige daarvan voorgangers of subcommissies gekend die ook weer de betiteling 'vaste commissie' hebben gekregen. Aangezien de taken van de permanente commissies aanvankelijk vrij sterk varieerden, ook qua zwaarte, stelde Haveman in 1961 voor een rationelere verde-

86 In de Memorie van Antwoord werd erkend dat het de bedoeling was aan deze organisaties een 'dominerende rol' toe te bedelen. Zie ook hierna deel III.

ling te maken, door samenvoeging en opheffing.⁸⁷ Vanaf dat moment kreeg de Commissie Financiële en Organisatorische Zaken de meer beleidsmatige aspecten als begroting, het financiële beheer, de jaarlijkse vergoedingen aan particuliere organisaties en incidentele subsidies en dergelijke in portefeuille, naast de organisatie van de Nederlandse Emigratie Dienst. De Commissie Voorlichting en Voorbereiding nam vooral de uitvoeringskant die op de (aspirant-)emigrant gericht was voor haar rekening. Zij vormde tevens de redactieraad van het driemaandelijks tijdschrift *Emigratie* dat het Emigratiebestuur tussen 1958 en 1962 uitgaf. De vaste commissie 'Erkenningen' werd opgeheven, maar kon eventueel ad hoc tot leven worden gewekt. De werkcommissie 'Vrouw en Emigratie' bleef bestaan. De Commissaris was ex officio voorzitter van deze drie resterende vaste commissies. Vanaf 1961 benoemde het Bestuur geen personen meer van buitenaf, behalve in de laatstgenoemde werkcommissie.

Het zwaartepunt in het functioneren van het Emigratiebestuur in de onderzoeksperiode lag tussen 1953 en 1962, tijdens het voorzitterschap van Bas Haveman. Plenair vergaderde het Bestuur met een gemiddelde van tien bijeenkomsten per jaar, tegen een gemiddelde van zeven voor de daarop volgende vijf jaren. De eerste jaren stonden in het teken van het installeren en stabiliseren van het gehele bestel. De beleidsadvisering was gericht op het bevorderen van vertrek van emigranten. Er moesten richtlijnen worden opgesteld om verzoeken tot erkenning als aanmeldingsorgaan te kunnen beoordelen. De eerste erkenningen werden met terugwerkende kracht verleend. Niet onbelangrijk is dat de vaste commissie *Erkenningen* aanvankelijk was samengesteld uit middenveldleden uit de Raad voor de Emigratie, zonder aanvulling van buitenaf. De commissie besliste dus over de aanvragen van de organisaties, die zij zelf vertegenwoordigde.⁸⁸ Daarnaast moest de hoogte van het subsidie aan de maatschappelijke organisaties worden bepaald en de Nederlandse Emigratie Dienst ingericht. Uit de ondersteunende taak ten aanzien van de Raad voor de Emigratie kwamen ook veel van de werkzaamheden voort, zowel in de voorbereiding als daarna. Het Bestuur verwerkte de algemene Raadsadviezen meestal in deeladviezen die direct aan de minister werden uitgebracht. Meestal betrof dit concrete aanlegenheden, zoals de opzet van de voorlichting, de inrichting, promotie en financiering van opleidingen voor emigranten (taalcursussen, omscholingscursussen) en dergelijke. De laatste waren vooral bedoeld om de emigrabiliteit en 'kansen op succes' te verhogen. Deze activiteiten brachten veel contacten tussen de commissieleden van het Bestuur met overheids- en particuliere opleidingsinstituten en hogescholen met zich mee. Een deel van de adviezen moest tot slot in regelgeving worden omgezet.⁸⁹

Vanaf eind jaren 1950 zou het Emigratiebestuur enkele onderzoeken starten

87 Haveman aan EB, 03-04-1961, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nrs. 57 en 130. Zie ook onderzoeksgids *Emigratie 1945-1967*, Emigratiebestuur, via www.historici.nl.

88 Vgl. verslag eerste vergadering vaste commissie inzake de erkenningen, 24-02-1954. Later zou deze commissie een aanvulling krijgen met leden van buiten het bestuur, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 121.

89 Dit betrof allereerst de zaken waarvan de wet bepaalde dat ze bij amvb moesten worden geregeld, zoals het financieel beheer van het Emigratiebestuur; voorts de ministeriële beschikkingen inzake rijksbijdragen in deelnemingskosten voorbereidingscursussen voor emigranten en de erkenningsbesluiten van het Emigratie-

naar de factoren die het teruglopende 'emigrantenpotentieel' konden verklaren. Door de bijstelling van het emigratiebeleid in 1961, raakte het Bestuur opnieuw gericht op de eigen organisatie. Het discussieerde over betere samenwerking in de aanmeldingsprocedures en een reorganisatie van de Nederlandse Emigratiedienst. Beide waren uit financieel oogpunt noodzakelijk geworden.

De Nederlandse Emigratie Dienst

Het opzetten van een Bureau van het Emigratiebestuur betekende in zekere zin de vuurdoop voor het prille bestel. Gegeven was dat de emigratiedienst moest herrijzen uit de personele 'as' van het Bureau van de Stichting Landverhuizing Nederland. Het Emigratiebestuur moest uiteraard voorstellen doen voor de inrichting ervan. In de nieuwe structuur moest echter rekening worden gehouden met het soort werkzaamheden dat de minister zou kunnen opdragen aan de emigratiedienst. Nu wilde het geval dat ook het Emigratiebestuur qua personele bezetting een grote continuïteit vertoonde met het oude SLN-bestuur. Tegenstanders van het eerste uur van het Rijksarbeidsbureau en de middenveldorganisaties zaten weer met elkaar aan tafel. De brief met wensen van minister Suurhoff aan het Emigratiebestuur – waarvoor Haveman als Commissaris het klad schreef en die hij na punctuele bezorging door de PTT als voorzitter zelf mocht openritsen – leidde dan ook tot hevige frictie.⁹⁰ Indachtig zijn taak om de eenheid tussen Rijk en maatschappelijke organisaties te bevorderen, bereikte het Bestuur echter na enig heen en weer schrijven en vergaderen een compromis binnen eigen gelederen.

Taken en afdelingen

De emigratiedienst werd verantwoordelijk voor alle uitvoerende werkzaamheden die het daadwerkelijke 'proces van emigreren' initieerde en omvatte. Het Emigratiebestuur kreeg het volledige initiatief op het gebied van voorlichting – essentieel onderdeel van het stimuleringsbeleid – en de voorbereiding van emigranten. Hiertoe behoorde ook de behandeling van individuele juridische of sociale vraagstukken tijdens de dossiervorming. De dossiers werden centraal opgesteld. Op de centrale afhandeling ervan en de doorgeleiding naar de buitenlandse autoriteiten kon de minister via de Commissaris invloed uitoefenen. Tot die afhandeling behoorde onder meer het verstrekken van deviezenvergunningen, het antecedentenonderzoek, het (desgewenst) boeken van vervoer voor emigranten en overige administratieve werkzaamheden zoals het bijhouden van statistieken en het emigrantenarchief.⁹¹

Aangezien de dienst per 1 juli 1953 volledig operationeel moest zijn, bereidde het Bestuur een organisatieadvies voor, deed een voordracht voor een directeur en stelde diens instructie op. De directeur had een zelfstandige ver-

bestuur zelf. De belangrijkste ervan zijn gepubliceerd in *Nederlandse Staatswetten* 122.

90 Nota Haveman aan minister 04-05-1953; concept Haveman 05-05-1953, expeditie verzonden op 08-05-1953, NA, SZW / NED, 2.15.72, inv.nr. 3.

91 CEC aan Emigratiebestuur 27-05-1953, NA, SZW / NED, 2.15.72, inv.nr. 3. Zie tevens notulen Emigratiebestuur 15-05-1953 en 06-06-1953.

antwoordelijkheid ten aanzien van de bovengenoemde overheidsstaken, onder toezicht van de Commissaris. Voor de overige werkzaamheden was hij verantwoordelijk schuldig aan het Emigratiebestuur. Dit delegerde het personeelsbeleid aan de directeur, op de benoeming van afdelingshoofden na. Het organisatieadvies bevatte een voorstel voor drie hoofdafdelingen: Algemene Zaken, 'Voorlichting en Voorbereiding' en 'Uitvoering Emigratie'. De eerste vormde de 'bedrijfsleiding'; bij de tweede werden de opdrachten van het Emigratiebestuur uitgevoerd en laatstgenoemde afdeling zou het operationele hart zijn van de Nederlandse emigratie: het 'productieapparaat in eigenlijke zin'.⁹² De specifieke taken van de afdelingen⁹³ zouden worden verdeeld over diverse bureaus.⁹⁴ Om de operationele taken van zowel de Emigratiedienst als de aanmeldingskantoren optimaal te kunnen coördineren, stelde de directeur een apart maandelijks overleg in met de directeuren van de emigratiecentrales, al hadden zij ook allen zitting in het Emigratiebestuur.

De afdeling Algemene Zaken was belast met het bijhouden van het centrale emigrantenarchief en de maandstatistieken, de algemene en juridische zaken, voortgangscontrole en het opstellen van de administratieve voorschriften, waaraan de aanmelding moest voldoen. Tevens herbergde het de interne en huishoudelijke diensten en was het verantwoordelijk voor de financiële administratie.

Voorlichting en Voorbereiding verzorgde de opleidingen, zowel de trainingen voor de consulente van de aanmeldingskantoren als de emigrantencursussen. Daarnaast verzorgde deze afdeling de coördinatie van de voorlichting en het daarvoor benodigde materiaal. De voorlichting vond plaats op twee niveaus: landelijk en lokaal in groepsbijeenkomsten of individueel. De landelijke voorlichting was bedoeld om Nederlanders in het algemeen bekend te maken met het fenomeen emigratie. De afdeling maakte gebruik van moderne en meer traditionele mediakanalen als televisie, radio en schrijvende pers. Een ander belangrijk kanaal was de zogeheten Emigratie Vakpers. Deze bestond uit de verschillende periodieken van de emigratiecentrales en de tijdschriften van de daarbij aangesloten organisaties, waarbij vooral de landbouw- en vrouwenorganisaties veel ingezet werden. De zogenaamde 'voorlichting aan de voet' stond open voor iedereen, maar mikte vooral op de aspirant-emigrant, die al iets verder was in de eigen besluitvorming. Voor deze vorm van voorlichting waren de lokaal belegde bijeenkomsten over specifieke bestemmingslanden en de individuele gesprekken bij aanmelding van belang. Een documentatiebureau, 'de knipseldienst', verzorgde de benodigde informatiestroom.⁹⁵

De afdeling Uitvoering Emigratie was onderverdeeld in landenbureaus. Deze stonden in direct contact met zowel de immigratieattachés in Den Haag die verantwoordelijk waren voor de definitieve selectie van de emigranten als de Nederlandse emigratiedienst in het buitenland. Het vervoer en de subsidiëring werden eveneens vanuit deze afdeling geregeld. Het bureau Antecedent-

92 Concept organisatieplan Commissie XI Emigratiebestuur 26-05-1953; typering Havenman in ongedateerd geheim memorandum [juni 1953], NA, SZW / NED, 2.15.72, inv. nr. 3.

93 De benaming 'hoofdafdeling' veranderde vanaf 1956 successievelijk in afdeling.

94 Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Nederlandse Emigratie Dienst, via www.historici.nl.

95 Vgl. Koops, *Dynamiek*, 133-137.

tenonderzoek ressorteerde weliswaar onder deze afdeling, maar functioneerde geïsoleerd, gezien de privacy-gevoeligheid van de gegevens en de betrokkenheid van de veiligheidsdiensten. Dit bureau verzamelde centraal volledige justitiële antecedenten (dus ook geseponeerde zaken) en politieke antecedenten van een aspirant-emigrant bij Justitie en de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Het Rijksreclasseringsbureau stelde een rapport op, op grond waarvan een definitieve of voorlopige 'verklaring van toestemming' werd afgegeven. Dit rapport werd toegevoegd aan de emigratieaanvraag. Bij een 'ongunstig' resultaat werd meestal overleg gepleegd met de immigratieattachés om te proberen alsnog toestemming te bewerkstelligen.⁹⁶ Hoewel het antecedentenonderzoek op veel maatschappelijke kritiek stuitte en ook de ministerraad er niet onverdeeld blij mee was, was het een toelatingseis van de bestemmingslanden.⁹⁷ De gecentraliseerde behandeling bij het bureau Antecedentenonderzoek was vooral bedoeld om een einde te maken aan de voor Nederland onaanvaardbare praktijk dat veiligheidsdiensten van de bestemmingslanden op Nederlands grondgebied eigen antecedentenonderzoek verrichtten.⁹⁸

De NED bleef tot 1961 min of meer gelijk van opzet. Een half jaar na het verschijnen van het advies van de Raad voor de Emigratie in 1961 onderging de dienst een ingrijpende reorganisatie in twee fasen. De afdeling Voorlichting werd opgeheven. Een deel van de taken werd overgedragen aan de afdeling Algemene Zaken. Beide overgebleven afdelingen zouden tot en met 1967 in stand blijven, alhoewel er nog enige 'indikking' in het aantal landenbureaus zou plaatsvinden.

Personeel

Over de personeelsformatie van de Nederlandse Emigratiedienst valt slechts bij benadering wat te zeggen. Veel van de archivalia inzake werving, opleiding en personeelssterkte zijn in 1987 vernietigd, evenals de begrotingen van het Emigratiebestuur.⁹⁹ In de begrotingsstukken van Sociale Zaken wordt de Nederlandse Emigratiedienst als bureau van het Emigratiebestuur niet apart gespecificeerd. Het ministerie koos er bewust voor om mogelijke bemoeienis van Binnenlandse Zaken als toezichthouder op het beheer van het Rijkspersoneel buiten de deur te houden, met een beroep op het bijzondere karakter van de emigratiedienst.¹⁰⁰

Uit stukken, geschreven ten behoeve van de reorganisaties en latere herijkingen valt op te maken dat de personeelsformatie tussen 1955 en 1960 lang-

96 Procedureregeling antecedenten onderzoek; concept Haveman aan *Vrij Nederland* n.a.v. artikel 'Kleingeestige vitterij jegens emigranten', 10-12-1955, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 701 en NA, SZW / NED, 2.15.72, inv.nr. 109.

97 Zie hiervoor bijvoorbeeld onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Tweede Kamer, tabblad scans, register Handelingen Staten-Generaal onder trefwoord 'antecedentenonderzoek'; notulen Ministerraad 07-01-1952; 06-10-1952.

98 Singer-Dekker, *Justitiële documentatie en antecedentenonderzoek*, 77; Nota Haveman aan Gispén, 05-12-1951, NA, SZW / NED, 2.15.72, inv.nr. 34. Vgl. voor de rol van de BVD en de buitenlandse veiligheidsdiensten; Verhart, *NSB-ers ongewenst*, 24-26.

99 Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Nederlandse Emigratie Dienst, via www.historici.nl.

100 Nota Secretaris-Generaal aan minister Sociale Zaken 16-11-1953, NA, SZW / NED, 2.15.72, inv.nr. 7.

zaam terugliep van 247 tot 214 fte. Gedwongen ontslagen leidden een vrije val in. De 191 fte in 1961 werd in 1963 teruggebracht tot 120 fte. Tot 1967 bleef de formatie rond deze sterkte bleef zweven.¹⁰¹ De werkelijke personeelsbezetting lijkt daarmee redelijk in overeenstemming, gezien de opgave naar aanleiding van Kamervragen in 1960 en verslagen van de Algemene Rekenkamer in 1962.¹⁰² Na de reorganisatie werkten circa 70 mensen bij de afdeling Algemene Zaken en 50 bij Uitvoering Emigratie. Overigens had het bureau Financiën – met 18 personeelsleden het grootste van Algemene Zaken – niet uitsluitend een ‘overhead-functie’ met de verzorging van de boekhouding van zowel het Commissariaat als de NED. Het was ook verantwoordelijk voor de financiële dossiervorming voor de emigranten en had in dat opzicht tevens een ‘productie’ taak.¹⁰³ Bij de instelling van de emigratiedienst in 1953 was de bewuste keuze gemaakt om bij deze sterk op uitvoering gerichte dienst te experimenteren met lager gekwalificeerde ambtenaren.¹⁰⁴ Deze groep werd bij de reorganisaties echter het hardste getroffen, waardoor de verhouding in personeelssamenstelling veranderde ten gunste van het middenkader.¹⁰⁵ Daarmee was de dienst er wel kleiner, maar relatief gezien niet goedkoper op geworden.

Het Commissariaat voor de emigratie

*Taken en afdelingen*¹⁰⁶

Het eerste serieuze ontwerp voor het Bureau van de Commissaris voor de Emigratie – kortweg het Commissariaat – kwam in augustus 1953 van Havemans tekentafel.¹⁰⁷ Dit zou de werkzaamheden gaan uitvoeren, waarvan de Commissaris de leiding en coördinatie in eigen hand moest houden, maar waarover de wet weinig uitgesproken was. In Havemans visie moest de praktijkervaring die zijn bureau zou opdoen, de basis vormen voor de uiteindelijke beleidsadviezen van de Commissaris aan de minister.¹⁰⁸ De opzet van het Commissariaat weerspiegelde deze opvatting. Er werden drie afdelingen gevormd, elk onderver-

101 Kraan aan voorzitter Financiële commissie Emigratiebestuur 02-06-1969, bijlage XVII, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 131.

102 Personeelsbezetting NED: 224 (per 07-1958); 219 (per 07-1959); 190 (per 01-1961). Gegevens uit *HTK* 1960-1961, kamerstuknr. 6100 XII, ondernr. 15, (MvA begroting 1961 Sociale Zaken, 20-01-1961, p. 34). De Algemene Rekenkamer gaf als personeelsbezetting per 01-01 van de jaren 1960-1961-1962 respectievelijk 220, 185 en 162 fte op, NA, Alg. Rekenkamer, 2.02.15, inv.nr. 848 (bijlage bij verslag AR 27-04-1962).

103 Formatieoverzicht NED 07-04-1964, SZW, Bureau organisatie, doos B 35 B Zwart.

104 Ongedateerde notitie Van Grevenstein aan Haveman [februari 1953], NA, SZW / NED, 2.15.72, inv.nr. 3.

105 Was de rangverhouding van de categorieën referendaris (I+II) – commies (III) – schrijver (IV) in 1954 1:12:21; in 1967 was dit 1:10:7, bijlage XVII, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 131.

106 Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Commissariaat voor de Emigratie, via www.historici.nl.

107 Haveman aan Secretaris-Generaal, 08-08-1953, SZW, Directie Emigratie (oud archief), J 17 roze, dossier Organisatie Bureau EMC 1953-1957; vgl. SZW, Bureau Organisatie, doos E 13 Zwart.

108 Nota Haveman aan minister, EMC 1346 24-03-1953, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 11.

deeld in een aantal bureaus. Het betrof de afdelingen Algemene Zaken, Binnenlandse Beleidsaangelegenheden en Buitenlandse Emigratie Aangelegenheden.

Algemene Zaken was gericht op het intern functioneren van het Commissariaat en de presentatie naar buiten. Naast de verzorging van het secretariaat, de boekhouding en het correspondentiearchief, was de afdeling aanvankelijk tevens verantwoordelijk voor de personeelszaken van het commissariaat en de emigratiedienst in het buitenland. Ook de contacten met de binnenlandse en buitenlandse pers en de Rijksvoorlichtingsdienst behoorde tot haar taken.

De afdeling Binnenlandse Beleidsaangelegenheden was belast met de voorbereiding en uitvoering van wat er vanuit Nederlands perspectief aan beleid zou worden gevormd. Aanvankelijk was de afdeling vooral voorwaardenscheppend bezig. De werkzaamheden konden liggen op het terrein van subsidiëring, kredietverlening, kapitaaltransfer, contacten met gemeenten over vergoeding van kosten die de emigrant voor zijn vertrek maakte,¹⁰⁹ maar ook op het gebied van culturele betrekkingen of exportbevordering, waarin de geslaagde emigrant een rol kreeg toebedacht als goodwillambassadeur voor Nederland. Daarnaast lag er werk op het terrein van scholing, zorg voor de sociale voorzieningen en het antecedentenonderzoek van de emigrant. Door samenwerking te zoeken met de andere ministeries die zich met de bovengenoemde materie bezighielden, kon inhoud worden gegeven aan de interdepartementale coördinatie taken van de Commissaris. Belangrijke zaken, zoals bijvoorbeeld kredietverlening, werden via speciaal daartoe ingestelde interdepartementale commissies verder uitgewerkt. Na verloop van tijd zou deze afdeling ook de voorbereiding op zich nemen van hetgeen in het parlement moest worden behandeld, zoals de begrotingsparagraaf en wetgeving. Tevens viel het financieel toezicht op de Nederlandse Emigratie Dienst, de particuliere organisaties en de contracten met vervoerders onder de afdeling. Na 1959 werd het bevorderen van emigratiebereidheid in Nederland belangrijk geacht, gezien de dalende vertrekcijfers. Contacten met de kerken, culturele instellingen en dergelijke werden geïntensiveerd.

De afdeling Buitenlandse Emigratie Aangelegenheden was in Havemans visie de belangrijkste.¹¹⁰ Haar voornaamste taken waren het formuleren van desiderata om de emigratie naar de diverse bestemmingslanden te kunnen stimuleren en het verzinnen van middelen om dat te verwezenlijken. De werkzaamheden lagen vooral in de sfeer van het voeren van bi- en multilateraal overleg in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Tevens diende de afdeling de publiciteit in het buitenland over Nederlandse emigratie te verzorgen en onderzoek ter plaatse te verrichten. Om deze reden zou de afdeling een 'organisch geheel' moeten vormen met de emigratievertegenwoordiging in het buitenland. Deze was zelf bedoeld als verlengstuk van de Nederlandse Emigratiedienst. De afdeling kreeg drie bureaus volgens een regionale indeling: Zuidelijk Halfrond, Westelijk Halfrond en 'Europa en Indonesië'. Onder dit laatste bureau vielen ook de multilaterale zaken. Het feit dat 'Europa' tot taakgebied werd gerekend, vormde overigens de aanleiding om de discussies tussen het Rijksarbeidsbureau en het Emigratiecommissariaat voort te zetten, zoals hierna

109 De zogenaamde 'aanloopkosten'. Gemeenten betaalden 25%, het Rijk 75%. Zie voor de regeling van 1952 (herzien in 1955), *Nederlandse Staatswetten* 122.

110 Nota Haveman aan minister, EMC 1346 24-03-1953, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 11.

in de subparagraaf *openbare aanmeldingsorganen* wordt uitgewerkt.

Tussen 1956 en 1959 onderging het Commissariaat enkele kleinere veranderingen. De belangrijkste daarvan was de instelling van een Bureau Onderzoekingen.¹¹¹ Dit coördineerde en verrichtte deels zelf de sociologische onderzoeken in binnen- en buitenland, die de Commissaris onmisbaar achtte voor zijn beleidsadvisering. Het onderhield wetenschappelijke contacten met de sociologische instituten in Leiden en Utrecht, met de Landbouwhogeschool Wageningen en met de in Nederland opgerichte Researchgroup on European Migration Problems (Genève). In 1960 zou het bureau worden ondergebracht bij de Nederlandse Emigratie Dienst.¹¹²

Een principiële verandering vond plaats per oktober 1964. Minister Veldkamp hief het Commissariaat op bij een interne reorganisatie van het ministerie en verving het door de Directie voor de Emigratie. Deze ressorteerde onder het nieuw ingestelde Directoraat-Generaal voor Internationale Zaken.¹¹³ Zo werd de directe lijn tussen minister en Commissaris doorgesneden en raakte 'Emigratie' ingebed in de normale departementale structuur. In de dagelijkse praktijk veranderde er weinig. De directeur G.D.J. Kraan, jarenlang een trouw en leergierig medewerker van Haveman en officieel plaatsvervangend Commissaris – omschreef de taak van de directie op vrijwel identieke wijze als de zes taakgebieden van de Commissaris. De structuur van de directie bleef gelijk aan die van het Commissariaat na de laatste reorganisatie.¹¹⁴

Personeel

Om de Commissaris van voldoende slagkracht te voorzien, bleek een aanzienlijk ruimere personele jas nodig dan de twee ambtenaren die in 1950 waren toegewezen. De personeelsformatie groeide van acht ambtenaren in 1952 tot een toegestane formatie van 32 in 1954.¹¹⁵ Vanaf 1962 werd er afgeslankt, tot 16 fte in 1967. De ambtelijke top werd gevormd door de Commissaris en zijn plaatsvervanger. Tot 1960 was de plaatsvervangend Commissaris tevens directeur van de Nederlandse Emigratiedienst. Op deze wijze was de continuïteit bij en kennis van beide dienstonderdelen op hoog niveau geborgd. Het 'bij elkaar inwonen' van Commissariaat en Nederlandse Emigratiedienst op de eerste twee verdiepingen van het Haagse hoekpand Piet Heiplein 5-6 vergemakkelijkte het 'topberaad' tussen beide heren en stafoverleg in iets bredere kring.¹¹⁶ Na 1960 werden beide functies losgekoppeld.

Het opleidingsniveau telde bij het Commissariaat.¹¹⁷ Academici waren meer

111 Het viel aanvankelijk onder de afdeling Algemene Zaken, later onder Binnenland.

112 Nota Haveman 03-03-1959, SZW, Bureau Organisatie, dossier Regeringscommissaris voor de Emigratie, reorganisatie 1958-1960, vgl. NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 86.

113 Nota Veldkamp, no. 1969III/G/Va 05-10-1964, NA, SZW / SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 10.

114 Kraan aan Van Ingen (formatiezaken SZV), 26-03-1965, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 15.

115 Minister van Binnenlandse Zaken aan minister van Sociale Zaken 26-10-1954, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 10.

116 Interview B.P. Hofstede, 14-02-2007.

117 Het ministerie van Sociale Zaken werkte met vier categoriën: I Directeur-Generaal; II Hoofdadministrateur- Referendaris; III Hoofdcommies-Commies gedetacheerd;

dan gewenst, zowel mannen als vrouwen.¹¹⁸ De aanstelling van hoog geschoold personeel in het algemeen lijkt in overeenstemming met het doel dat Haveman voor ogen stond: een bureau creëren, dat via de 'sluis' van de Commissaris invloed kon uitoefenen op het beleid. Elk bureau was idealiter bezet door een hoofd en één of twee medewerkers. De feitelijke personeelsbezetting was echter een punt van zorg. Hele en halve personeelstopps bij de Rijksoverheid zorgden voor problemen, evenals een intern roulatiesysteem met de Emigratiedienst in het buitenland en de Nederlandse Emigratiedienst. In 1959 waren van de voorziene formatie van 32 fte slechts 21 plaatsen feitelijk bezet.¹¹⁹

De Emigratiedienst in het buitenland

Het gevecht dat Haveman in 1951 uitvocht met Buitenlandse Zaken over een 'eigen' buitenlandse dienst betrof niet uitsluitend een kwestie van bevoegdheden, maar ook een vraag van doelmatigheid. Individuele hulpverlening aan Nederlanders in het buitenland behoorde – en behoort – tot de normale taken van de consulaire dienst. Dit was dan ook terug te vinden in de Landverhuizingswet, zoals in hoofdstuk 1 is vastgesteld. Van oudsher konden er wel attachés van zogenaamde vakministeries aan diplomatieke vertegenwoordigingen worden verbonden. Meestal gebeurde dit op basis van een specifieke deskundigheid, zoals in het geval van de marine-, militaire- of landbouwattaché, een figuur waarvan de Stichting Landverhuizing Nederland gebruik had gemaakt.¹²⁰

De minister van Sociale Zaken had echter zijn wens voor eigen mensen gemotiveerd met een beroep op hun kennis van de arbeidsmarktproblematiek. Buitenlandse Zaken stelde daar tegenover dat inzicht in de economische en sociale omstandigheden in het bestemmingsland juist van belang was voor adequate hulpverlening aan de emigrant. Deze was bij uitstek aanwezig bij de Buitenlandse Dienst. De uitzending van specialisten van de Nederlandse arbeidsmarkt was niet alleen weinig zinvol, het zou ook onvermijdelijk tot doublures leiden. De aard van 'nazorg' en 'individuele hulpverlening' verschilde immers weinig.¹²¹ Sociale Zaken wist echter de financiële middelen te verkrijgen waarmee eigen emigratieattachés werden aangesteld bij de diplomatieke posten van de belang-

IV Hoofdschrijver- overig personeel. Er waren negen plaatsen in de rang van referendaris en hoger; vijftien in de rang van adjunct- tot hoofdcommies en acht lager. In de genoemde aantallen zijn de categorieën I en II daarbij steeds samengenomen. Gegevens uit *HTK*, Rijksbegrotingen Sociale Zaken onderzoeksperiode, toelichting bij personeelsformatie.

118 Uit dossiers over diverse onderwerpen valt af te leiden dat Haveman open oog had voor de inbreng van vrouwen in de organisatie. In 1959 was de verhouding tussen vrouwen en mannen 1:1,6. Twee van hen zouden doorgroeien, zodat in 1965 de helft van het totaal aantal afdelingshoofden bij de Directie voor de Emigratie bezet was door vrouwen.

119 Nota Haveman 03-03-1959, SZW, Bureau Organisatie, dossier Regeringscommissaris voor de Emigratie, reorganisatie 1958-1960.

120 Kersten, *Buitenlandse Zaken in ballingschap*, 152; De Graaff en Hellema, *Instrumenten*, 51-87.

121 Nota Stikker aan Drees, 30-11-1950, NA, AZ/KMP 2.03.01, inv.nr. 397. Vgl. NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 37.

rijkste bestemmingslanden. Daardoor raakte de nazorg voor de emigrant van overheidswege verdeeld over twee ministeries.¹²² Sociale Zaken richtte een eigen Emigratiedienst in het buitenland in, ook wel aangeduid als Emigratievertegenwoordiging buitenland. Vanaf 1958 werd deze dienst een onderdeel van het Commissariaat. In landen waar geen attachés van Sociale Zaken waren, was de Buitenlandse Dienst van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk. Hierna zal verder alleen aandacht worden besteed aan de 'missies' van Sociale Zaken.

Emigratievertegenwoordigingen waren er in Argentinië (t/m 1957), Australië, Brazilië, Canada, de in 1953 tot stand gekomen en in 1963 ontbonden Centraal Afrikaanse Federatie¹²³, Chili (1955-1956), Frankrijk (t/m 1957), Indonesië (t/m 1957), Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten (t/m 1957) en Zuid-Afrika.¹²⁴ Deze zogenaamde bureaus van de emigratieattaché waren meestal gevestigd in of bij de Nederlandse ambassade. De hoofden van de posten waren belast met het toezicht op de attachés en hun ambtenaren. De emigratieattaché op zijn beurt was weer verantwoordelijk voor de overige emigratieambtenaren en sociale werkers en werksters. Meestal waren deze geplaatst bij de consulaire vertegenwoordigingen elders in het land. De overige onderlinge verhoudingen en bevoegdheden werden evenals de taken in detail geregeld in een instructie van de minister van Sociale Zaken.¹²⁵

De emigratieattaché en zijn mensen onderhielden contacten met zowel de immigratieautoriteiten –de beleidsmatige kant van het werk – als de emigranten. Ze onderzochten vestigingsmogelijkheden en gaven nazorg. Deze bestond uit ontvangst, transport, huisvesting en hulp bij problemen die met werk samenhangen, zoals invoer van bedrijfsinventarissen of overplaatsing. Bij het 'emigrantenbezoek' kwamen alle overige problemen aan de orde waarvoor de pas gearriveerde immigrant zich gesteld kon zien. Het 'pas gearriveerd' werd overigens ruim geïnterpreteerd. Tot de periode waarop naturalisatie mogelijk werd – meestal na vijf jaar – bleef de Nederlandse immigrant met zorg van Sociale Zaken omkleed, daarna nam Buitenlandse Zaken het stokje indien nodig over.¹²⁶ De mate van nazorg kon variëren. In de bilaterale overeenkomsten en de eventueel daarbij behorende schema's waaronder emigranten reisden, kon een

122 En feitelijk zelfs drie, aangezien Sociale Zaken en Landbouw de gewoonte hielden om emigratieattachés te delen in de figuur van de zogenaamde landbouw/emigratieattaché. Deze werd door Landbouw aangesteld, vervolgens bij gezamenlijke beschikking van de drie ministeries aangewezen als emigratieattaché; in deze hoedanigheid bij de immigratieautoriteiten gepresenteerd en 50-50 betaald door Sociale Zaken en Landbouw. Rapportage geschiedde al naar gelang het onderwerp rechtstreeks met het desbetreffende ministerie.

123 Bestaande uit Rhodesië – het huidige Zimbabwe/Zambia – en Nyasaland, het huidige Malawi.

124 Mogelijk ook kortstondig in Mexico 1953-1954. Vgl. NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 87.

125 Instructie voor de Emigratie-attaché van 15 april 1952, no. 939 EMC, SZW, Bureau Organisatie, doos B 36 A Zwart, dossier instructie EMC ter regeling van zaken met Buitenlandse Zaken. Zie ook onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Sociale Zaken, Bureau Organisatie, tabblad Analyse archivalia, via www.historici.nl.

126 Nota Haveman aan minister P 2061, 17-07-1957, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 87. In de praktijk bleek dit onderscheid slecht te maken.

nadere taakverdeling worden gemaakt tussen de Nederlandse overheid en die van het ontvangende land.¹²⁷

Een uitzondering vormde de post te Jakarta. Na de soevereiniteitsoverdracht in 1949 had de emigratieattaché hier vooral met de omgekeerde beweging te maken. Het commissariaat beschouwde dit bureau dan ook 'als een stukje Nederland met zijn eigen emigratiedienst'.¹²⁸ Over het feit dat dit wetelijk gezien een merkwaardige figuur was, gezien de territoriale werking van de Landverhuizingswet, brak men er zich – vermoedelijk terecht – het hoofd niet over. Tot de belangrijkste werkzaamheden van deze attachés behoorden het selecteren en voorbereiden van emigranten op hun vertrek – direct naar andere landen dan Nederland – onder meer door het geven van taallessen.¹²⁹

De personeelsformatie van de buitenlandse dienst groeide van circa 39 personen in 1952 tot 77 personen in 1957, waarna zij terugliep tot 64 in 1967. Dit was exclusief de vaak lokaal geworven ondersteunende krachten. De reductie was mede een gevolg van algemene bezuinigingen in 1957, waardoor tevens een aantal emigratiebureaus moest worden opgeheven. Zo mogelijk werden de werkzaamheden overgedragen aan de landbouwattachés, soms konden de attachés gedetacheerd worden bij het Intergovernmental Committee for European Migration. In dat geval bleef Sociale Zaken enige greep houden. De verdeling per land verschilde sterk. Australië en Canada spanden de kroon (respectievelijk met 25 en 14 medewerkers in 1957); Nieuw-Zeeland, Brazilië en Zuid-Afrika volgden (respectievelijk 9, 8 en 9 medewerkers in 1957). In deze landen werden de emigratieattachés bijgestaan door adjunct-attachés, emigratieambtenaren – de zogenaamde 'sjouwende fieldworkers' – en assistent-attachés.¹³⁰ Voor de functie van assistent en sociaal werkster werden regelmatig vrouwen geworven, soms na voorselectie door de emigratiecentrales en de emigratiecommissie van het Nederlandse Vrouwen Comité.¹³¹

Openbare aanmeldingsorganen en hun kantoren

De wet van 1952 maakte het voor elke aspirant-emigrant in principe mogelijk om zich op weg te laten helpen via een organisatie van eigen signatuur. Wie hier geen belang aan hechtte, er juist principiële bezwaren tegen had of zich toch niet 'op maat' vertegenwoordigd wist, zoals bij enkele kleinere confessionele groepen het geval was, kon in heel Nederland terecht bij openbare aanmeldingsorganen. Ook na 1952 bleven de gewestelijke arbeidsbureaus hiervoor aangewezen.

127 Mens, 'Opdat ze niet van honger omkomen', 64-65.

128 Verslag bespreking afdeling Buitenlandse Emigratie Aangelegenheden 15-08-1953, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 10.

129 In 1955 was er sprake van bemiddeling vanuit Jakarta van 30-40 emigranten per maand naar Brazilië; in 1957 van ca 200-300 per jaar naar Australië. Nota's Haveman aan minister, EMC 30 P, 02-07-1955; EMC P2061 17-07-1957, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nrs. 87, 2007, 2008.

130 Respectievelijke rangen van administrateur, referendaris, hoofdcommies en hoofdcommies A. Formatieoverzichten in NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 87; HTK, begroting Sociale Zaken, steekjaren 1961, 1965, 1967.

131 J. Ten Broecke Hoekstra aan Haveman, 22-08-1951; 28-08-1951, SZW, Directie Emigratie (oud), dossier personeelsaangelegenheden 1951-1964, sociale werksters.

Het Rijksarbeidsbureau hield zodoende als departementaal 'hoofdkantoor' een uitvoerende taak op het gebied van intercontinentale emigratie. De spanningen, die vóór 1952 uit deze situatie waren voortgekomen, bleven daarmee in de kern aanwezig, ondanks de wettelijke gelijkstelling van openbare en niet-openbare aanmeldingsorganen.

Evenmin bleek de frictie opgelost ten aanzien van de vraag wie de Nederlanders moest begeleiden, die zich binnen Europa wilden vestigen. De instelling van een apart 'bureau Europa' binnen het Emigratiecommissariaat is in dit opzicht illustratief. Het Rijksarbeidsbureau rekende migratie binnen Europa echter bij uitstek tot zijn taak en de aanmeldingsprocedure exclusief tot die van zijn gewestelijke arbeidsbureaus. Hij beriep zich daarbij op de Landverhuizingswet en op de internationale afspraken, die bepaalden dat internationale migranten kosteloos geholpen moesten worden door de nationale arbeidsbemiddelingsinstanties. Het argument van verblijfsduur speelde daarbij een rol. Migratie binnen Europa bezat in die visie altijd een zekere mate van 'tijdelijkheid'. In tegenstelling tot intercontinentale migratie vond deze namelijk plaats op basis van vooraf verstrekte werk- en verblijfsvergunningen, die konden worden ingetrokken bij een slechte economische conjunctuur.¹³²

Aangezien de discussies over mogelijke verblijfsduur en vestigingsintenties er één zonder einde leek te zijn, maakten het Commissariaat en het Rijksarbeidsbureau begin 1954 een aantal concrete werkafspraken. Ze kwamen overeen dat degenen, die informatie wilden over de mogelijkheden van 'meer duurzame plaatsing' in een land binnen Europa voortaan ook gebruik mochten maken van aanmeldingskantoren van de particuliere aanmeldingsorganen. Nadat deze de dossiers hadden samengesteld en ingezonden naar de Nederlandse Emigratie Dienst, zou de NED ze niet doorsturen naar de landen van ontvangst, maar naar het Rijksarbeidsbureau. Dat zou vervolgens de verdere doorgeleiding naar de buitenlandse *employment services* verzorgen.¹³³

Haveman kon zich voor het moment uitstekend in deze oplossing vinden, maar voorzag op termijn een praktisch en een principieel probleem. De emigratieorganisaties zouden vermoedelijk dwars gaan liggen als het Rijksarbeidsbureau uiteindelijk 'hun dossiers' in handen kreeg. Bezwaarlijker was echter de dubbelrol van het Rijksarbeidsbureau als openbaar arbeidsmarktorgaan en als openbaar emigratieorgaan. Wanneer de arbeidsmarkt overspannen zou raken, zouden internationale wervingsactiviteiten zich slecht verhouden tot bevordering van emigratie.¹³⁴ Hij formuleerde drie alternatieven voor de organisatorische inbedding van het openbare emigratie-aanmeldingsorgaan.¹³⁵ Het meest ideaal was een geheel zelfstandige afdeling binnen Sociale Zaken. Een afdeling die ressorteerde onder de Directeur-Generaal Arbeidsvoorziening, maar los van het Rijksarbeidsbureau bood ook nog voordelen. De derde mogelijkheid,

¹³² Van Mill aan Suurhoff, 07-12-1953, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 798. Bonjour heeft de retorische kanten van dit argument blootgelegd in haar proefschrift, zie verder hoofdstuk 7.

¹³³ Gespreksverslag 26-01-1954, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 798.

¹³⁴ Haveman aan Secretaris-Generaal, 15-02-1954 en handgeschreven notitie Suurhoff aan Secretaris-Generaal, 25-02-1954, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 13.

¹³⁵ Nota Haveman 'Het RAB en de Emigratie' 18-02-1954, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 345.

een zelfstandige emigratieafdeling van het Rijksarbeidsbureau bood eigenlijk nauwelijks een oplossing voor de gesignaleerde problemen. Toch zou juist deze suggestie worden overgenomen door de nieuwe Directeur-Generaal van het Rijksarbeidsbureau, D.R. Mansholt.

Binnen het Rijksarbeidsbureau werd opnieuw een afdeling Emigratie ingesteld.¹³⁶ Het afdelingshoofd zou de landelijke organisatie leiden en de contacten onderhouden met de Commissaris voor de Emigratie en de Nederlandse Emigratiedienst. Zijn taak zou vergelijkbaar zijn met die van de directeurs van de emigratiecentrales. Daarnaast zou hij een medewerker krijgen voor de controle van de kwaliteit van de voorlichtings- en administratieve werkzaamheden van de gewestelijke arbeidsbureaus. Hoewel er is gespeeld met de gedachte om de aanmelding te concentreren in 50 plaatsen, bleef de oude decentrale structuur gehandhaafd. Elk gewestelijk arbeidsbureau en alle nevenkantoren moesten dus emigratieaanvragen in behandeling nemen, naast hun gebruikelijke werkzaamheden. Daarmee was landelijke dekking van de openbare aanmelding gewaarborgd. Wel werd er een classificatie aangebracht. De 25 kantoren waar voldoende aanmeldingen binnenkwamen om er een dagtaak aan te hebben, kregen een aparte sectie emigratie onder leiding van 'de' emigratieambtenaar. Daarnaast werden nog eens 25 ambtenaren speciaal opgeleid om emigratievoorlichting te geven. Deze Eva's kregen elk een regio toegewezen waarbinnen zij rondreisden om de aspirant-emigrant collectief (maximaal twee avonden per week) en individueel voor te lichten over de verlokkingen en gevaren van emigratie.¹³⁷ Tevens gaven ze functioneel leiding aan de ambtenaren van de nevenkantoren, die de emigrantendossiers moesten samenstellen. Vanaf januari 1956 was deze structuur operationeel.¹³⁸

Particuliere aanmeldingsorganen en hun kantoren

De drie emigratiecentrales werden als eerste niet-openbare aanmeldingsorganen erkend door het Emigratiebestuur, met terugwerkende kracht tot medio 1952.¹³⁹ De Gereformeerde Stichting tot Bijstand van Emigranten en Geëmigreerden en

136 Met de aanstelling van de Commissaris voor de Emigratie eind 1950 was de situatie onduidelijk geworden. Haveman maakte in 1951 fel bezwaar dat hij als Commissaris in de Staatsalmanak nog gerekend werd tot het Rijksarbeidsbureau. Daarna ontstond een tijdelijk vacuüm binnen het Rijksarbeidsbureau ten aanzien van intercontinentale emigratie. Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Rijksarbeidsbureau, via www.historici.nl.

137 Voor de emigratievoorlichtingsambtenaar (EVA), zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, C. van Reemst, via www.historici.nl.

138 Nota Geldens aan Knop, 29-12-1954, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 183; Toestemming tot instelling van de nieuwe afdeling Emigratie bij het RAB van Binnenlandse Zaken, 25-01-1956. Aanvraag en toestemming tot uitbreiding met een vrouwelijke medewerkster: 14-08-1958 en 21-08-1958, SZW, Bureau Organisatie, dossier Rijksarbeidsbureau, algemene organisatieaangelegenheden, 1952-1958. Zie ook onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlagen, uitvoering Emigratie, richtlijnen Rijksarbeidsbureau.

139 *Staatscourant*, 05-04-1954, no. 66. Verslagen Commissie Erkenningen, 24-02-1954; 20-04-1954, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nrs. 121, 123.

de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging werkten tussen 1954 en 1956 met een voorlopige erkenning. Deze jaren gebruikten ze om te kunnen voldoen aan de aanvullende eisen omtrent de kwantitatieve representativiteit van hun organisaties.¹⁴⁰ Na de definitieve erkenning werd in 1957 ook hun verzoek om toe te mogen treden tot de Raad voor de Emigratie ingewilligd. Het Nederlandse Vrouwen Comité en de Stichting Hulp aan Vluchtelingen – de overige twee bij aanvang aangewezen organisaties in de Raad – hebben nooit erkenning aangevraagd. De praktische consequenties daarvan waren dat zij niet aan dossiervorming mochten doen, noch in aanmerking kwamen voor een overheidssubsidie. Het Vrouwen Comité werkte tussen 1952 en 1956 weliswaar met 12 provinciale adviescommissies, maar deze gaven voorlichting vanuit de kantoren van de gewestelijke arbeidsbureaus. Daaropvolgende informatiebijeenkomsten werden bij voorkeur bij één van de leden thuis gehouden, in informele sfeer en om kosten te besparen.¹⁴¹ Een analyse van de behandeling van overige aanvragers volgt in hoofdstuk 7. Hier volstaat de constatering dat het aantal erkende particuliere aanmeldingsorganen tijdens de onderzoeksperiode beperkt bleef tot vijf.

De plaats waar de emigrant die voor niet-openbare aanmelding koos zich daadwerkelijk kon vervoegen, hing af van de opbouw van de desbetreffende organisatie en de mate van autonomie van de eventuele samenstellende instanties. Alle vijf aanmeldingsorganen beschikten over minimaal één fysieke vestiging in de vorm van een hoofdkantoor met een professionele en betaalde personeelsbezetting.¹⁴² Sommige aanmeldingsorganen maakten daarnaast gebruik van regionale en lokale nevenkantoren, veelal (mede) bemand met vrijwilligers, of van commissies en vertegenwoordigers die op bepaalde dagen zitting hielden. Zij verzorgden met name de individuele voorlichting en konden zogenaamde voordossiers vormen.¹⁴³ Alleen de aanmeldingskantoren die een code kregen van de Nederlandse Emigratie Dienst, mochten vermoedelijk zelfstandig dossiers insturen.¹⁴⁴ Dit konden dus meerdere kantoren per aanmeldingsorgaan zijn.¹⁴⁵

De Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging en de Gereformeerde Stichting tot Bijstand van Emigranten en Geëmigreerden waren niet-samengestelde organisaties. De NZAV gebruikte voor aanmeldingen uitsluitend haar hoofdkantoor in Amsterdam. De GSBEG beschikte daarnaast ook nog over regionale vertegen-

140 Notulen Emigratie Bestuur 13-05-1954 en Ministeriële beschikking 21-12-1956, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nrs. 121-122.

141 Van Faassen, 'Vrouwen in den Vreemde', 328; zie ook rondschrijven emigratiecommissie 12-11-1951, Atria, archief NVC, inv.nr. 120.

142 Het aantal vaste personeelsleden voor de drie emigratiecentrales lag tot 1961 tussen de 20-27 fte, daarna daalde het tot ca. 16 fte in 1967. Riseeuw aan Kraan, 05-04-1962; Kraan aan voorzitter Financiële commissie Emigratiebestuur 02-06-1969, bijlage XIX. Resp. NA, Alg. Rekenkamer, 2.02.15, inv.nr. 1979 dossier 5/1963 en NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 131.

143 Zie ook Smits, *Kompas*, 95.

144 De preciese werking van de coderingen kon door de versnippering van het archiefmateriaal niet worden gereconstrueerd. Geaggregeerde codelijsten van de periode na 1952 zijn niet aangetroffen.

145 Voor de archivalische consequenties van deze opmerking: zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967 voor de vijf aanmeldingsorganen AEC, CEC, KCES, GSBEG en NZAV, via www.historici.nl.

woordigers, waar de emigrant terecht kon.¹⁴⁶ De Christelijke Emigratie Centrale, onderverdeeld in provinciale secretariaten, had tijdens de onderzoeksperiode de beschikking over zeven (later zes) bijkantoren.¹⁴⁷ Volgens de jaarverslagen kon er vanaf 1965 beschikt worden over 38-40 'aanmeldingskantoren'. Vermoedelijk is hier sprake van een toename van het aantal coderingen om een betere dekking mogelijk te maken.

Zowel de Katholieke Centrale Emigratie Stichting als de Algemene Emigratie Centrale functioneerden als federatieve verbanden. In beide stichtingen behielden de samenstellende organisaties een behoorlijke mate van zelfstandigheid, en moesten ze met elkaar samenwerken. De katholieke emigrant kon zich aanvankelijk in elk bisdom bij de emigratiebureaus van de diverse standsorganisaties aanmelden. Deze sterk gedecentraliseerde werkwijze, uitgevoerd door organisaties waarvoor 'emigratie' geen hoofdtaak was, was echter weinig efficiënt. Tussen 1952 en 1955 werd een nieuwe, regionale coördinatie- en uitvoeringslaag gecreëerd. Dit resulteerde in vier (inter)diocesane emigratiestichtingen, met elk een eigen aanmeldingskantoor. Inclusief het hoofdkantoor beschikte de KCES daarmee over vijf officiële vestigingen. Volgens de jaarverslagen fluctueerde het aantal gebruikte aanmeldingslocaties tot 1964 echter tussen de 10 en de 18.¹⁴⁸ Evenals bij de CEC steeg het aantal 'aanmeldingskantoren' na 1965 tot 38-39.

De Algemene Emigratie Centrale had aanvankelijk een radicaal andere visie op de aanmelding. Bij de oprichting was besloten de voorlichting te laten verzorgen door de diverse aangesloten organisaties. Eventueel stelden ze een 'voordossier' samen. De eigenlijke administratieve procedure zou echter door de gewestelijke arbeidsbureaus worden verzorgd. Daarmee meende de AEC twee vliegen in één klap te slaan. Het maakte deelname mogelijk van organisaties die principieel tegenstander waren van een 'verzuilde' emigratieorganisatie of die emigratie expliciet als overheidstaak zagen, zoals de oecumenisch georiënteerde Hervormde Emigratie Commissie of het Nederlands Verbond van Vakverenigingen. Tegelijkertijd bespaarde het de AEC de opbouw van een eigen, kostbaar administratief apparaat. In de praktijk bleek de herkenbaarheid van de AEC daardoor echter te gering: de emigrant ging linea recta naar de arbeidsbureaus. Het werk van de centrale kwam hierdoor onvoldoende van de grond, naar de mening van het bestuur. Vanaf 1954 ging de AEC over op volledige dossiervor-

¹⁴⁶ Het *Verslag over de werkzaamheden van de organen voor de emigratie* 1955 spreekt van '11 bijkantoren', in latere jaargangen van '12 vertegenwoordigers'. Uit de financiële controlerapporten van de afdeling Comptabiliteit kan worden afgeleid dat het hier niet gaat om fysieke vestigingen. Bijv. rapport GSBEG 05-11-1963, SZW, NED (oud archief), doos J 6 Zwart, dossier maatschappelijke organisaties (kopie in bezit auteur); vgl. NA, Alg. Rekenkamer, 2.02.15, inv.nr. 1979 dossier 5/1963 en NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 247.

¹⁴⁷ Nota omvang en werkwijze emigratieorganisatie afd. Comptabiliteit aan wnd. Commissaris, 05-04-1962 en Kraan aan voorzitter Financiële commissie Emigratiebestuur 02-06-1969, bijlage XVI. Resp. in NA, Alg. Rekenkamer, 2.02.15, inv.nr. 1979 dossier 5/1963 en NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 131.

¹⁴⁸ Smits, *Kompas*, 53-58, 68, 74, 95. Zie ook onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, KCES, via www.historici.nl. Dit was vermoedelijk mede een gevolg van het feit dat een aantal van de standsorganisaties – onder eigen naam – de dossiervorming in eigen hand bleef houden, zie ook NA, Alg. Rekenkamer, 2.02.15, inv.nr. 701, onderzoeksverslag AR.

ming en werd er gewerkt met zes eigen, centraal geleide districtskantoren. Daarnaast hield men zitting in een aantal vestigingen van het Algemeene Landbouw Emigratie Comité.¹⁴⁹ De voorlichting bleef wel verspreid over vele regionale afdelingen, participerende organisaties en een groeiend aantal commissies.

De particuliere aanmeldingsorganen werden grotendeels gefinancierd uit de Rijksbijdrage. Deze werd berekend op basis van prestatie en niet op grond van vertrekprognoses.¹⁵⁰ De som bestond uit een vastgesteld bedrag per aangemelde emigrant in combinatie met een garantiesubsidie.¹⁵¹ Enige reclame voor de eigen organisatie kon dus lonend zijn, terwijl omgekeerd de gratis diensten van de arbeidsbureaus als concurrentievervalsing werden ervaren. Het percentage emigranten dat de centrales gedrieën bemiddelden, verdubbelde in de jaren 1953-1967: van 35 % tot 69% (bijlage 2). De Algemene Emigratie Centrale nam het leeuwendeel van dit percentage voor zijn rekening.¹⁵² De arbeidsbureaus zagen – met circa 100-160 aanmeldingskantoren – hun aandeel in de dossiervorming teruglopen van 65% tot 28 % (bijlage 3). Deze cijfers, afkomstig van de Nederlandse Emigratie Dienst, geven echter alleen de bemiddeling bij intercontinentale emigratie weer. Op basis van de bevindingen uit het vorige hoofdstuk (grafiek 7) ligt het voor de hand te veronderstellen dat de afname van de overzeese bemiddeling door het Rijksarbeidsbureau na 1957 gepaard ging met toenemende werkzaamheden voor de emigrant die in Europa bleef.

Ook de aanmeldingsorganen werden niet ongemoeid gelaten door de teruglopende vertrekcijfers. Het was niet meer te verdedigen dat in sommige plaatsen soms drie of vier aanmeldingspunten volledig onafhankelijk van elkaar hetzelfde werk verrichtten. Weliswaar adviseerde het Emigratiebestuur om de financiële bijdrage aan de niet-openbare organen te verminderen en de diensten van de arbeidsbureaus terug te dringen, maar de opzet van het bestel bleef in wezen gelijk met een beroep op de wettelijke taak van de aanmeldingsorganen.¹⁵³ Er werd in

149 Verslagen vergaderingen dagelijks bestuur AEC medio 1952- eind 1953, KDC, archief AEC, nr. 759, inv.nr. 15.

150 Notulen Emigratiebestuur 19-11-1953.

151 De bedragen per emigrant waren tussen 1952-1956 gesteld op hfl 20,- voor de eerste 5000 aanmeldingen; hfl 15,- voor 5001 – 10.000 en hfl 10,- voor elke volgende aanmelding. Van 1956-1967 gold een bedrag van hfl 30,- in het laatste. Het subsidiegedeelte bestond uit een gegarandeerd minimum en een maximum, dat nooit hoger kon zijn dan het bedrag dat 'verdiend' werd met het aantal aanmeldingen. De garantiesom zou in deze jaren in absolute bedragen toenemen van hfl 100.000,- tot hfl 275.000,-, bij een afnemend aantal personeelsleden en een afnemend aantal aanmeldingen. Dit hangt samen met het feit dat de loonkosten na het loslaten van de geleide loonpolitiek in 1963 explosief stegen, met inflatie als gevolg. Overige inkomsten verkregen de emigratiecentrales uit de – sterk variërende – contributies van aangesloten organisaties en de emigranten zelf, die voor lidmaatschap (CEC) of aanmelding meestal circa hfl 10,- betaalden. Vgl. Van Eijk, 'Counter-inflation policy in the Netherlands', 62, 77.

152 Vgl. Smits, *Kompas*, 26.

153 Minister Sociale Zaken aan EB 12-12-1961, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv. nr. 74. Zie ook notulen vergaderingen EB 14-12-1961 / 07-06-1962, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nrs. 9-10. Vanaf 1963 maakte het EB informeel de hoogte van het subsidiebedrag los van het aantal verwerkte emigratieaanvragen. De overheidsbijdrage kreeg daarmee feitelijk het karakter van een 'bodemsubsidie', waarin stijging van prijs- en loonkosten werd verdisconteerd, zodat de bestaande aanmel-

het eigen vlees gesneden, maar van amputaties was geen sprake.

Uiteraard vormde de overheidssubsidie aan de maatschappelijke organisaties slechts een fractie van de kosten voor het gehele bestel. Bijlage 4 toont dat tijdens het commissariaat van Haveman er voor het emigratiebeleid ongeveer 5% van de totale begroting van Sociale Zaken werd uitgetrokken. Dit zou tijdens de laatste jaren van de onderzoeksperiode dalen tot ruim 1%. De omslagkosten van het bestel vertoonden echter een continue stijging ten aanzien van de individuele subsidiëring per emigrant, tot bijna 51 % in 1967. Daar zijn de kosten die Buitenlandse Zaken en het Rijksarbeidsbureau maakten niet bij inbegrepen.¹⁵⁴ Zo bezien is de verbazing die de Canadese migratieattaché Bullock in 1968 uitte over de Nederlandse overheid die 'the whole incredible structure' financierde nog begrijpelijker geworden.

Besluit

Bezien door buitenlandse ogen ontwikkelde de organisatie van de Nederlandse emigratie zich van een stroef lopend en amateuristisch machientje tot een geavanceerd en lustig stampend, maar olie verslindend apparaat. Vergelijking van de situatie voor en na 1952 maakt het mogelijk om te bepalen wat er nu wezenlijk veranderde. Afgezien van de schaalgrootte lijkt dat op het eerste gezicht weinig te zijn geweest. De opbouw van het nieuwe emigratiebestel volgde het grondpatroon van de Stichting Landverhuizing Nederland – het institutionele pad waar aanvankelijk aan vast werd gehouden. Belangenbehartiging en medezeggenschap was ook bij de Stichting Landverhuizing Nederland ingebouwd, zowel in de Raad van Beheer als in het dagelijks bestuur. Analyse van de primaire herkomst van de vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties maakte duidelijk dat de oude en nieuwe constellatie in dat opzicht niet principieel van elkaar verschilden. Het georganiseerde bedrijfsleven kreeg ook in het nieuwe bestel een plaats die prominenter was dan tot nu toe is verondersteld op basis van de rol van de emigratiecentrales. In de emigratiehistoriografie is terecht gewezen op de animositeit tussen de particuliere organisaties en het Rijksarbeidsbureau. Toch zaten beide partijen ook in het nieuwe bestel weer met elkaar om tafel, in eerste instantie zelfs in exact dezelfde personele samenstelling.

Het was dan ook niet alleen mismanagement of onderlinge wedijver op grond waarvan de oude constellatie sneuvelde. Eenzijdig ingrijpen van Drees in de benoemingsprocedures van de SLN speelde een belangrijke rol. Hierdoor verwerd de Stichting tot niet meer dan een privaatrechtelijk omhulsel. Dat juist het Rijksarbeidsbureau deze centralisatie belichaamde – een door de Duitse

dingsstructuur in stand kon worden gehouden. Notulen Financiële Commissie EB, 19-01-1966; Kraan aan voorzitter Financiële commissie Emigratiebestuur 05-02-1969, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nrs. 130-131.

¹⁵⁴ Deze kosten worden niet in de begroting inzichtelijk gemaakt. Voor Buitenlandse Zaken zijn geen indicatiecijfers gevonden. Het Rijksarbeidsbureau berekende in 1958 dat salaris- en overige kosten van het gehele 'apparaat openbaar aanmeldingsorgaan' voor dat jaar hfl. 380.000,- bedroeg.

bezetter geïntroduceerde dienst – viel dubbel slecht bij het georganiseerde bedrijfsleven. Het ging naarstig op zoek naar alternatieven. Door het nieuwe bestel publiekrechtelijke bevoegdheden toe te kennen, corrigeerde de wetgever in 1952 vooral de *sluipende* vermenging van private en publieke taken zoals ontstaan na 1945.

Emigratie bleef daarmee weliswaar de overheidsaangelegenheid die het eind 1945 was geworden, maar met een minister op enige afstand. Bovendien hadden belangenbehartigers een meerderheid in beide bestuursorganen die in een beleidscyclus van advisering, initiëring en uitvoering ten opzichte van elkaar waren geplaatst met het parlement als democratisch gekozen tussenschakel. Zeker, er waren extra departementale onderdelen ontstaan. Maar anders dan het Rijksarbeidsbureau indertijd huisvestte de Commissaris zijn commissariaat wel op afstand van het departement in hetzelfde gebouw als de ‘gemengde’ Nederlandse Emigratie Dienst. Hij liet zelfs het personeel rouleren. Dat zegt uiteraard nog niets over de krachtsverhoudingen in de praktijk. Het bestel met zijn vele organisatieonderdelen en zijn pak aan nieuwe spelregels kon zowel ‘middenveld-vliedend’ als ‘middenveld-zoekend’ uitpakken. De Nederlandse context is daarbij echter niet alles bepalend geweest. Illustratief voor het feit dat ook overwegingen een rol speelden die niet primair afkomstig waren van Nederlandse bodem lijkt het *out of the blue* parachuteren van een nieuwe koepelorganisatie als de Stichting Hulp aan Vluchtelingen in de Raad voor de Emigratie. De vraag naar de internationale gedachtevorming en ontwikkelingen op het gebied van internationale migratie in de periode waarin ook het Nederlandse bestel vorm kreeg, staat dan ook centraal in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 3

HET INTERGOVERNMENTAL COMMITTEE FOR EUROPEAN MIGRATION EN ZIJN WORTELS

Eén van de hoofdkenmerken van internationale migratie na 1945 is het politieke karakter ervan.¹ Regeringen van zowel ontvangende als zendende landen zijn al tijdens de Tweede Wereldoorlog begonnen met pogingen migratiestromen te plannen en te reguleren door overleg op bilateraal en multilateraal niveau. Bilaterale verdragssluiting had als voordeel dat er afspraken konden worden gemaakt die op de wensen van beide landen waren toegesneden. Het sloot multilaterale verdragssluiting echter geenszins uit. Internationale samenwerking ontstond vooral wanneer de problematiek te gecompliceerd was voor een nationale benadering. In zulke gevallen zocht men oplossingen in een bredere context dan die van de nationale staat.

In de historiografie van internationale migratie en internationale betrekkingen is het gegeven dat bovenbedoelde 'men' uit monolithische staten zou bestaan al langer aan erosie onderhevig. Dat geldt ook voor de aanname dat invloedsrelaties bij voorbaat vaststaan of aan nationale grenzen zijn gebonden. In de jaren 1980 stelde de Amerikaanse sociologe Schmitter Heisler dat zendende staten minder machteloos waren dan de toenmalige migratietheorie veronderstelde. Ze onderbouwde dat door beide partijen als actoren met meerdere belangen te beschouwen en door algemene politieke en juridische aspecten in de analyse mee te wegen, in plaats van uitsluitend economische.² In de internationale betrekkingen literatuur werd het begrip 'internationale regimes' geïntroduceerd om de vorming van zelfregulerende netwerken te kunnen analyseren. Deze moesten de betrokken partners voor langere tijd in staat stellen om aan gedeelde belangen tegemoet te komen.³ De multilaterale overeenkomsten met de afspraken werden beschouwd als de neerslag van de principes en normen die de onderlinge samenwerking kenmerkte. Ze bevatten meestal regels voor beslissingsprocedures of nadere bepalingen voor de oprichting van internationale organisaties. Deze vormden op hun beurt de instrumenten om de morele denkwijze van de groep nader in te vullen en konden zodoende regimes versterken, aldus de theorie.

Deze regime theorie is wel geduid als 'governance turn' binnen de literatuur

1 Zie Hawkins, *Canada and Immigration*, 3; Page Moch, *Moving Europeans*, 178; Körner, *Internationale mobilität der Arbeit*, 63; Steinert, *Migration und Politik*, 12; Hoerder, *Cultures*, 519-523; Freund, *Aufbrüche*, 19; Sjöberg, *Powers*, 7.

2 Schmitter Heisler, 'Sending states' en idem 'Sending countries', 470-472, 477. De analyse en conclusies van Steinert staven deze stelling, Steinert, *Migration und Politik*, 220-238, 333; vgl. Chhotray en Stoker, *Governance Theory and Practice*, 80.

3 Bijvoorbeeld in de interdependentietheorie van de internationale betrekkingen. Jacobson, *Networks of Interdependence*, 7-8, 59; vgl. Salomon, *Refugees*, 25-26; Zie ook: Inleiding, § Vraagstelling, Governance gaps en migration management.

over internationale betrekkingen.⁴ Ze bood een eerste analysekader voor regulerings- en orderingsprocessen van collectief handelen op bepaalde, wereldwijd spelende beleidsterreinen. De regimes zelf worden gezien als antwoord op de uitdaging om geopolitiek – global governance – te bedrijven zonder ‘government’.⁵ De belangrijkste kritiek op regimestudies is dat ze nog te eenzijdig de nadruk leggen op rationeel handelende, statelijke actoren die uit één geheel bestaan. In de huidige toepassing wordt het governanceconcept breder opgevat, iets wat door velen wordt beschouwd als zwakke kant maar wat tegelijkertijd de kracht ervan vormt.⁶

Door zijn aandacht voor collectieve regulering op een aantal ruim geformuleerde en elkaar overlappende domeinen, kan de benadering zichtbaarheid geven aan een reeks van actoren die eerder in de (internationale betrekkingen) literatuur veronachtzaamd zijn – van informele topontmoetingen als de G7, transnationale religieuze, culturele of andersoortige organisaties tot private actoren, zowel op regionaal of transnationaal niveau. Dat gebeurt overigens meestal zonder de rol van natiestaten te bagatelliseren, of hun hang naar het laten prevaleren van nationaal eigenbelang. Hoe minder de betrokkenheid van machtsblokken als de Verenigde Staten of Europa, des te zwakker de vorm van governance of het geopolitieke regime, is de opvatting.⁷ De onderscheiden domeinen komen min of meer overeen met de werkingssfeer die de Verenigde Naties nastreven op sociaal, economisch en veiligheidsgebied.⁸

Door zich te richten op de dynamische, procesmatige kanten van collectieve regulering biedt het concept tevens een handvat voor empirische vraagstellingen. Grofweg worden onderhandelingsfase en contractfase analytisch van elkaar gescheiden. Een specifiekere indeling brengt acties als het formuleren van doelen, afstemming van deze doelen en coördinatie, regelgeving, implementatie en leerprocessen door feedback in beeld. Er is aandacht voor vragen naar inzet van bronnen en verdeling van kosten en opbrengsten tussen de partners en vragen naar de consequenties van de overeengekomen structuren en processen en de legitimiteit ervan.⁹ De open benadering van collectieve reguleringspro-

4 Stoker, ‘Governance as theory’, 23; Chhotray and Stoker, *Governance Theory and Practice*, 77-79; Peters, ‘Governance as political theory’, 24-25.

5 ‘International regimes are systems of norms and roles agreed upon states to govern their behaviour in specific political contexts or issue areas’, definitie Rittberger als geciteerd in Stoker, ‘Governance as theory’, 23.

6 Stokke, ‘Regimes as Governance Systems’, 28-30. Vgl. Nagl en Stange, ‘Staatlichkeit und Governance im Zeitalter der europäischen Expansion’, 11.

7 Chhotray en Stoker, *Governance Theory and practice*, 77-79, 81-82.

8 Michael McGinnis onderscheidt in zijn werk over globalisering en global governance drie domeinen of sferen van collectief handelen, op grond van drie menselijke basisbehoeften (welvaart, veiligheid, emotionele gehechtheid): een economisch-productief domein, een dwang-beschermingsdomein en een sociaal-gemeenschapsdomein. Zijn stelling is dat geen van de drie de eigen dilemma's zelfstandig kan oplossen. Het vierde domein, het politiek-bestuurlijke moet daarin coördinerend optreden voor alle drie domeinen. Anders dan in de conceptie van ‘staat’ in het Westfaalse Statensysteem is er echter niet één geprivilegieerde organisatiestructuur waarbinnen alle vier domeinen zijn ondergebracht. Geparafraseerd in Chhotray en Stoker, *Governance Theory and Practice*, 84.

9 Chhotray en Stoker, *Governance Theory and Practice*, 82-84; Peters, ‘Governance as political theory’, 22.

cessen als zodanig nodigt zodoende uit om door verkokering van beleid heen te kijken, opdeling in beleidsterreinen vormt immers al een uitkomst van onderhandeling. Hierdoor komen zijwegen of *roads not taken* in beeld.

In vluchtelingenstudies wordt het regimeconcept veelvuldig gebruikt, maar niet in de historiografie over internationale arbeidsmigratie. Daar overheerst de opvatting dat bilaterale regulering de voorkeur had boven multilaterale regulering. Bilaterale arbeidsverdragen voldeden in die visie als instrument: er waren na 1945 voldoende arbeidskrachten te werven in het Middellandse Zeegebied en *dus* ontstond er geen regime, met uitzondering van de arbeidsmigratie binnen het integrerende Europa.¹⁰ Het onterecht veronderstelde causale verband in deze laatste redenering lijkt te zijn ingegeven door het niet 'herkennen' van zoiets als een regime wegens het schijnbaar ontbreken van een bijbehorende organisatiestructuur. De vluchtelingenstudies hebben het in dat opzicht 'makkelijker' met herkenbare organisaties die in de nasleep van de beide wereldoorlogen ontstonden.¹¹ Dit hoofdstuk zal enkele meer institutioneel gerichte studies over beide vormen van internationale migratie opnieuw en naast elkaar analyseren, met een 'governanceblik'. Hierdoor ontstaat zicht op de processen die ook het lang veronachtzaamde Intergovernmental Committee for European Migration zouden voortbrengen, zodat een herinterpretatie van zijn betekenis mogelijk wordt.

Door als het ware mee te kijken met de eerste onderhandelingsfasen over vormgeving van een nieuwe wereldorde in het algemeen, zien we dat vanuit de toenmalige perceptie van maakbaarheid de mens-migrant door diverse actoren niet alleen is gezien als probleem – vluchteling of 'te veel' – maar ook als bron – *human resource* – en dus inzetbaar op meerdere terreinen. De Tweede Wereldoorlog had namelijk niet alleen enorm omvangrijke, maar ook zeer divers samengestelde migratiestromen voortgebracht. Zij bestonden uit heterogeen samengestelde groepen vluchtelingen,¹² maar ook uit migranten die vanuit economische of andere door henzelf bepaalde motieven vertrokken.¹³ De 31 miljoen die huis en haard hadden verlaten konden niet anders dan in fases worden gepatrieerd of naar een nieuw onderkomen elders gebracht. De tijd die daarvoor nodig was leidde per definitie tot vermenging van deze oorlogs-gerelateerde en latere groepen migranten. Zowel de vluchtelingenproblematiek als de kwestie

10 Zolberg en Hollifield als geparafraseerd in Goedings, *Labor Migration*, 313; Hollifield, 'The politics of international migration', 160-161, Romero, 'The case of Italy', 58; vgl. Goedings, 'Controlemechanismen', 178.

11 De Pool Fridtjoff Nansen was in 1921 aangesteld als Hoge Commissaris voor vluchtelingen, op grond waarvan de Volkenbond het zogenaamde Nansenpaspoort zou invoeren als reisdocument voor erkende vluchtelingen. Werkelijke incorporatie van het Hoge Commissariaat in de Volkenbond stuitte uit politiek oogpunt (Duitsland), financieel oogpunt en vanwege de veronderstelde tijdelijkheid van het probleem op bezwaren van diverse lidstaten, waaronder Nederland. *DBPN*, periode A IV, Woltring ed., lemma 'Nansen', m.n. 607; *DBPN*, periode B IV, De Graaff ed., 148-150.

12 Zieck noemt het aantal van 31 miljoen vluchtelingen, 20 miljoen van Duitse nationaliteit en 11 miljoen van een andere nationaliteit. Zij onderscheidt ze in vluchtelingen (volgens definitie van het Statuut van de UNHCR van 1950 en Convention relating to the Status of Refugees 1951), displaced persons, staatlozen en krijgsgevangenen. Zieck, *UNHCR*, 26-31, 41-42.

13 Hoerder spreekt van 'proactive en reactive migrants', Hoerder, *Cultures*, 509.

van de verdeling van arbeidskracht voor de wederopbouw van Europa overstegen het nationale probleemoplossende vermogen. Ze werden onderwerp van internationaal overleg.

Naast humanitaire of economische overwegingen speelden echter ook veiligheidsoverwegingen een rol. Het ideaal dat de Verenigde Staten tijdens de Tweede Wereldoorlog hadden verkondigd, via mondiale samenwerking op sociaal, economisch en veiligheidsgebied in de toekomst oorlogen vermijden, was door de 'verenigde naties' in 1942 omarmd. In 1945 was de gelijknamige organisatie opgericht.¹⁴ Mede onder invloed van de Russische gebiedsuitbreidingen na de Tweede Wereldoorlog achtte Amerika het echter steeds noodzakelijker het communisme in toom te houden. Dit gold voor het Europese grondgebied, maar successievelijk ook voor de andere werelddelen. De kwesties van wederopbouw en vluchtelingen raakten zodoende ingebed in de meer omvattende politieke doelstelling om Europa te versterken tijdens de Koude Oorlog.¹⁵

Het aantal mogelijke politieke doelen in combinatie met het hybride karakter van internationale migratie als zodanig – privéaangelegenheid en tegelijk publieke zaak – maakten het voor de toenmalige actoren alleen al tot een tijdrovend proces om te bepalen welk perspectief voorop zou moeten staan. Pas daarna kon verder worden onderhandeld over een mogelijk duurzamer structuur voor gezamenlijke regulering. Uiteraard speelde bij hun afwegingen niet alleen 'het' internationale belang een rol, maar bedacht ieder voor zich telkens ook hoe de nationale agenda het beste was gediend. In de tussentijd hield de 'druk op de werkvloer' aan en dijde het aantal betrokken actoren rap uit. Niet alleen staten, maar ook reeds bestaande of nieuwe internationale organisaties schoven in het onderhandelingsproces aan. Het aantal agenda's nam toe. Onder auspiciën van de Verenigde Naties werden tijdelijke organisaties voor vluchtelingenproblematiek in het leven geroepen. De International Labour Organization had vanzelfsprekend ook interesse in de materie. Binnen het Atlantisch Bondgenootschap, vanaf 1949 verenigd in de Noord Atlantische Verdrag Organisatie (NAVO), speelde met name Amerika met het idee om de regulering van internationale migratie op den duur in dit gremium onder te brengen. Verdedigen van de westerse waarden vergde immers ook inzet van mankracht. Het nadeel van een dergelijke oplossing was dat een deel van de Britse Gemeenebestpartners, zoals Australië en Nieuw-Zeeland, niet onder deze regionale organisatie viel.¹⁶

Door deze verstrengeling van expliciet gemaakte en impliciet gehouden overwegingen duurde het enkele jaren voordat duidelijk werd hoe de internationale samenwerking op het gebied van internationale migratie vorm zou kunnen krijgen. Aangezien niet alle partners nog met elkaar om tafel wilden zitten in de snel heter wordende Koude Oorlog ontstonden er meerdere 'kristallisatie-

14 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het ontstaan der Verenigde Naties*, 149; voor het Nederlandse standpunt en adhesiebetuiging tijdens de Tweede Wereldoorlog, DBPN, periode C III, Kersten en Manning ed., lemmata 'Atlantische Conferentie' en 'Atlantisch Handvest'; vgl. *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking I*, Dierikx e.a. ed., Inleiding, xiii-xiv.

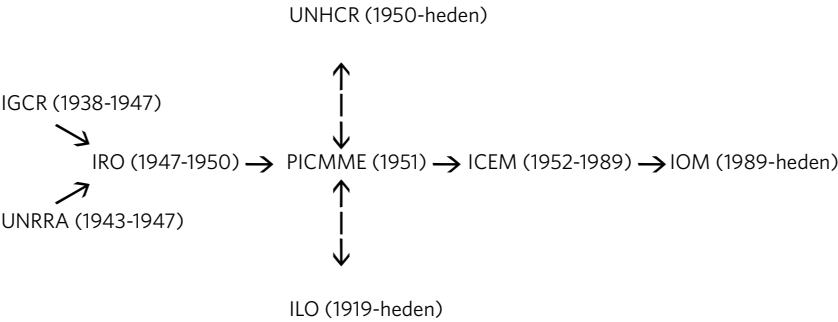
15 Zie de studies van Salomon, *Refugees*; Steinert, *Migration und Politik*.

16 Megens, *American Aid*, 60, 86-87. Zie voor de Amerikaanse ideeën en de Canadese bezwaren daartegen: Goedings, *Labor Migration*, 77 en NAC, RG 26, vol. 107, file 3-24-6, part 1, Canadese ambassadeur in Washington aan minister van External Affairs 15-11-1951.

kernen', zowel binnen als buiten het verband van de Verenigde Naties. Tot deze laatste categorie behoorde het eind 1951 opgerichte Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (PICMME). Ruim een jaar later zou het worden hernoemd tot Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM). Vanaf dat moment vormde dit Comité de enige instantie met een officieel mandaat voor uitvoerende werkzaamheden. Door de inrichting van de overlegstructuur bood het echter tegelijkertijd een platform voor multilateraal overleg tussen autoriteiten van West-Europese emigratielanden, overzeese bestemmingslanden en geïnteresseerde lidstaten met een waarnemersstatus. In 1980 verdween formeel het Europese karakter en ging de organisatie Intergouvernementele Commissie voor Migratie (ICM) heten. Statutair gezien bleef het ICEM/ICM een *niet-permanente* organisatie tot 1989. Pas haar opvolger in naam, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), zou een permanente status krijgen.¹⁷

Dit hoofdstuk analyseert de wijze waarop internationale migratie op de internationale agenda is behandeld. Als startpunt is gekozen voor de onderhandelingen, zoals die plaatsvonden in het kader van multilaterale governancestructuren: topontmoetingen en overleg in internationale organisaties. De blik wordt gestuurd door de probleemvelden: collectieve veiligheid, vluchtelingen en arbeidskracht. De vierde paragraaf maakt een pas op de plaats. Om de stellingnames van een aantal staten te verduidelijken is een verkennend overzicht gegeven van hun beleid en organisatiestructuren op het gebied van immigratie en emigratie. Voor het immigratieperspectief is gekozen voor de twee grootste landen van ontvangst: Canada en Australië. De keuze voor Duitsland en Italië is gebaseerd op het gegeven dat deze twee landen – samen met Nederland – deelnemers van het eerste uur vormden in het Europese integratieproces. Het hoofdstuk sluit af met de institutionele structuur van het Intergovernmental Committee for European Migration. Het geheel vormt de basis om in deel II te kunnen nagaan op welke wijze het Nederlandse debat over definities, organisatie en beleid zich heeft verhouden tot het internationale debat en in deel III het Europese debat over arbeidsmigratie af te zetten tegen het debat over intercontinentale emigratie uit Europa. Daar gaan we ook nader in op de kwestie van regimevorming.

17 In tegenstelling tot de veronderstelling van Stoessinger, *The Refugee*, 175. Voor een bespreking van het ICEM in de historiografie, zie inleiding. Tekst van de Resolutie van de 'Voorlopige Intergouvernementele Commissie' (05-12-1951), ook wel aangeduid als Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (PICMME) en Statuut van de Intergouvernementele Commissie voor Europese Migratie, 19-10-1953 (Intergovernmental Committee for European Migration, ICEM) gepubliceerd in *Nederlandse Staatswetten* 122, v.a. de derde druk. Herzien Statuut (Constitution of the International Organization for Migration), website IOM (Vastgesteld op 20 mei 1987, in werking getreden op 14 november 1989). Zie ook onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlagen, wetgeving, via www.historici.nl.



UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
IGCR	Intergovernmental Committee on Refugees
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
IRO	International Refugee Organization
ILO	International Labour Organization
PICMME	Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe
IC(E)M	Intergovernmental Committee for (European) Migration
IOM	International Organization for Migration

Schema 4. Het Intergovernmental Committee for European Migration: institutionele voorgangers en taakopvolger

Wereldpolitiek zonder regering

In januari 1941 bereidde president Franklin Delano Roosevelt het Amerikaanse volk er in zijn State of the Union mentaal op voor dat de Verenigde Staten zich niet langer afzijdig konden houden nu er elders ter wereld zo hard werd gevochten voor het behoud van democratische waarden. Hij verpakte zijn oorlogsdoelen in een boodschap van hoop. De breuk met de lange periode van isolationisme was nodig om te vechten voor de vrijheden waar elk mens recht op had. Zijn boodschap staat bekend als de Four Freedoms Speech – freedom of speech, freedom of worship, freedom from want en freedom from fear. Deze fundamentele vrijheden vormden de uitgangspunten voor de United Nations Declaration van januari 1942 en de oprichting van de Verenigde Naties (VN) in 1945.¹⁸ Oorlog moest overbodig worden gemaakt door overleg en internationale samenwerking over mondiale problemen van economische, sociale, culturele en humanitaire aard.¹⁹

¹⁸ <http://www.fdrlibrary.marist.edu/fourfreedoms> (geraadpleegd 26-04-2013).
¹⁹ Handvest Verenigde Naties, art. 1.

De Verenigde Naties: ideaal van vrede en veiligheid?

De Algemene Vergadering van de VN stelde een Economische en Sociale Raad (ECOSOC) in om concrete doelstellingen te formuleren en te verwezenlijken. Het betrof zaken als verhoging van de levensstandaard, het streven naar volledige werkgelegenheid, het oplossen van internationale hygiënische vraagstukken en het stimuleren van culturele en opvoedkundige samenwerking (art. 55 en 56). Besluiten van de Algemene Vergadering met betrekking tot migratiekwes- ties zouden eveneens op het bureau komen van de ECOSOC om inhoudelijk en organisatorisch te worden uitgewerkt. De Raad zou op dit terrein aanvankelijk gebruik maken van bestaande samenwerkingsverbanden. Alle waren formeel verantwoording schuldig aan de Economische en Sociale Raad. De Wereldbank, ook wel International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) kon des- gewenst migratieactiviteiten financieren.²⁰

De institutionele verkaveling van het migratieveld stamde van voor 1945. Een fusie van twee eerdere vluchtelingenorganisaties die voor en tijdens de Tweede Wereldoorlog opereerden, leidde tot de International Refugee Organi- zation (IRO, 1947). De IRO was opnieuw bedoeld als tijdelijke oplossing. Rond het aflopen van zijn mandaat in 1950 kwamen het operationele budget vrij en de vloot voor transport. Beide kwamen echter niet ter beschikking van de nieuwe, permanente organisatie, de United Nations High Commissioner for Refugees en zijn bureau. Economische migratie was van oudsher het terrein van de Interna- tional Labour Organization. Als onderdeel van de Volkenbond die niet in staat was geweest de Tweede Wereldoorlog te voorkomen, moest de ILO echter eerst worden ingepast in het VN-systeem om legitimiteit te herwinnen.²¹ Bij gebrek aan wezenlijke coördinatie ontstond versnippering: internationale migratie kwam successievelijk bij meerdere gespecialiseerde organisaties op tafel.²²

Hoewel de VN tevens was bedoeld om zorg te dragen voor de collectieve veiligheid, bestond over de effectiviteit van de organisatie op dit vlak twijfel vanaf de oprichting, ook bij Nederland. Het vetorecht dat de grote mogendhe- den in de Veiligheidsraad hadden, leek accuraat optreden bij grote conflicten in de weg te staan.²³ Tijdens de Tweede Wereldoorlog was duidelijk geworden dat de Verenigde Staten een belangrijke rol zouden gaan spelen in de naoor- logse internationale politieke en economische wereldorde. Met het toenemen van de spanningen in Europa na 1945, beargumenteerde Washington zijn optre- den steeds vaker als het willen beteugelen van het communisme. De financiële steun die president Harry S. Truman in maart 1947 toezegde aan Griekenland, verscheurd door een burgeroorlog tussen royalisten en communisten, vormde het begin van de Amerikaanse strategie om het communisme in te dammen. De

20 Alcock, *History*, 221; Voor het ontstaan van de diverse speciale organisaties van de VN, *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking I*, Dierikx e.a. ed., Inleiding xii-xx; Voor de ECOSOC bijvoorbeeld: *DCER*, vol. 17, nr. 249; Zieck, *UNHCR*, 47-54; 60-61; Sjöberg, *Powers*, 210.

21 Het was een permanente taak op basis van haar statuut en een aanpassing daarvan uit 1944. Alcock, *History*, 188-209.

22 Zoals de Food and Agricultural Organization (FAO), de World Health Organization (WHO), de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNES- CO).

23 Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 120-121.

plannen om de stagnerende economieën van de bevriende naties in Europa te stimuleren, zoals aangekondigd door George Marshall in juni 1947, zijn te zien in het licht van deze containmentpolitiek. Voor de uitvoering van het Europese Herstel Programma, zou in april 1948 de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking worden opgericht (OEES).²⁴

Waar aanvankelijk Duitsland als grootste veiligheidsprobleem werd gezien binnen Europa, kregen Griekenland en vervolgens ook Italië en Frankrijk intern te maken met snel groeiende communistische partijen. Met de blokkade van Berlijn in 1948 en de daaropvolgende deling van Duitsland door oprichting van de Bondsrepubliek en de Duitse Democratische Republiek in 1949 was een deling van het gehele Europese continent en blokvorming onvermijdelijk geworden. Het verdrag dat de Benelux-landen, Frankrijk en Groot-Brittannië in maart van 1948 te Brussel sloten, vormde de opmaat voor deelname van de Verenigde Staten aan de defensie van Europa en de oprichting van de Noord Atlantische Verdrag Organisatie (NAVO), in april 1949.²⁵ De NAVO kreeg een meer civiele component door de oprichting van het Defensie Financieel en Economisch Comité. Dit comité moest in de beginjaren onderzoeken welke economische bronnen – mankracht- aanwezig waren ten behoeve van de wederzijdse militaire hulpverlening en de militaire productie.²⁶ Ook binnen Europa zelf zouden besprekingen over economische integratie en militaire samenwerking voortgaan. Zodoende ontstonden allerlei nieuwe samenwerkingsverbanden waarin sociaal-economische problemen werden besproken. Deze boden nieuwe mogelijkheden om migratievraagstukken onder te brengen. Het veld dreigde verder te versnipperen, nu ook buiten de Verenigde Naties. Om na te kunnen gaan welke factoren daarbij een rol speelden, is het nodig de discussies binnen de toenmalige vluchtelingenorganisaties en de International Labour Organization in meer detail te analyseren.

Vluchtelingen

Na het beëindigen van de vijandelijkheden in 1945 waren de meeste ontheemden van Duitse afkomst. Ze bestonden uit twee groepen. De *Reichsdeutschen* waren afkomstig uit de oostelijke gebieden van het voormalige Duitse Rijk. De zogenaamde etnische Duitsers of *Volksdeutschen* hadden tijdens het Naziregime buiten de Rijksgrenzen gewoond, veelal in Oost-Europa en hadden meestal niet de Duitse nationaliteit. Voor zover ze niet al tijdens de oorlog westwaarts waren gevlucht voor de oprukkende Sovjetlegers, werden zij na de geallieerde herindeling van Europa gedwongen te vertrekken uit de Centraal en Oost-Europese landen. De geallieerden bepaalden in augustus 1945 tijdens de conferentie van Jalta namelijk dat beide groepen zich verplicht moesten vestigen binnen de

24 Caljé en Den Hollander, *De nieuwste geschiedenis*, 377-381; Salzmann, *Herstel, Wederopbouw en Europese Samenwerking*, 105-107, 118, 124-130.

25 Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 145-146; Megens, *American Aid*, 24 25, 30-32, 37-40.

26 Megens, *American Aid*, 60, 86-87.

nieuwe grenzen van het verslagen Duitsland. Zij vielen niet onder het mandaat van vluchtelingenorganisaties en werden meestal aangeduid met verdrevenen of *expellees*. Tussen 1945 en 1949 bereikten zo ongeveer 12,5 miljoen 'Duitsers' de vier bezettingszones.²⁷ Na de deling van Duitsland in 1949 als gevolg van de Koude Oorlog zouden groepen van hen, nu als 'nieuwe' vluchtelingen van het communisme richting de Bondsrepubliek komen.

De overige ontheemden bestonden uit staatlozen en vluchtelingen van niet-Duitse afkomst en andere nationaliteiten.²⁸ Laatstgenoemde groep werd indertijd aangeduid met de term *Displaced Persons* (DP's), een verzamelnaam om burgervluchtelingen, dwangarbeiders en joodse overlevenden uit vernietigingskampen te onderscheiden van krijgsgevangenen of gedemobiliseerde militairen.²⁹ Hoewel het in principe de bedoeling was dat deze ontheemden zouden worden gerepatriëerd, zouden ook een aantal van hen in een ander land worden gevestigd. Feitelijk kwam dit neer op emigratie.

De vluchtelingenorganisaties IGCR en UNRRA

Onder toenemende druk van het bekend worden van de Nazi-wreedheden starten de geallieerden in 1943 overleg over mogelijke oplossingen van het vluchtelingenprobleem. Het onderwerp lag politiek bijzonder gevoelig en vroeg een combinatie van directe actie en een visie op langere termijn. De geboden hulp mocht de militaire oorlogsvoering niet hinderen. Onderhandelingen met de vijand waren daarmee uitgesloten. Er was de cynische kwestie van 'bevoorrechtting'. Zouden bepaalde bevolkingsgroepen – joden – met voorrang hulp mogen krijgen boven alle andere met uitroeiing bedreigden? Daarnaast moest er een oplossing worden gezocht voor de miljoenen ontheemden die geallieerde expeditielegers bij de bevrijdingsacties zouden aantreffen. Deze hadden directe humanitaire hulp nodig en zouden gerepatriëerd willen worden, althans dat was de veronderstelling. Vooroverleg tussen Groot-Brittannië en de Verenigde Staten in april in Bermuda leverden weinig andere resultaten op dan de conclusie dat er behoefte was aan coördinatie en uniformiteit. Het Inter-governmental Committee on Refugees (IGCR) werd hiertoe uit zijn lethargie gewekt. Nederland maakte sinds de oprichting in 1938 officieel deel uit van deze organisatie, die op instigatie van Amerika was opgericht om joodse vluchtelingen voor het Naziregime te helpen. Een reorganisatie volgde, waarna ook de Sovjet-Unie zou toetreden. De IGCR zou echter vooral gedomineerd worden door de Verenigde Staten en Groot-Brittannië op grond van het feit dat zij de

27 Freund schat het totaal aantal ontheemden in Duitsland in 1947 op 14-15 miljoen, 21-23% van de bevolking, Freund, *Aufbrüche*, 53-54. Voor een gedetailleerd overzicht van de diverse verplaatsingen van vluchtelingen naar nationaliteit, zie Bouscaren, *International Migrations*, 9-11; vgl. Hoerder, *Cultures*, 479; Berghuis, *Onbaatzuchtigheid*, 9-10; Steinert, *Migration und politik*, 7-8.

28 Cijfers geciteerd in Zieck, *UNHCR*, 41-42. Vgl. Hoerder, *Cultures*, 454, 478-479.

29 Hoerder, *Cultures*, 478. Aanvankelijk werden displaced persons onderscheiden van vluchtelingen. Het onderscheid viel echter in de praktijk slecht te maken. Vgl. Stoessinger, *The Refugee*, 49.

gehele financiering ervan voor hun rekening namen.³⁰

In november datzelfde jaar besloten de 44 geallieerde verenigde naties tijdens een conferentie in Atlantic City om daarnaast een organisatie in het leven te roepen voor hulp op korte termijn. Deze United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) kreeg een Europese en Aziatische afdeling.³¹ De taken van de UNRRA en het IGCR werden als volgt afgebakend: alleen in gebieden waar de UNRRA niet actief was, zou het IGCR werkzaamheden verrichten. Bovendien zou het IGCR zich alleen op speciale categorieën concentreren, zoals staatloze vluchtelingen. Zodoende verrichtte de UNRRA, in samenwerking met de militaire autoriteiten van het Supreme Headquarters Allied Expeditionary Forces (SHAEPF) de meeste werkzaamheden. Tot september 1945 repatrieerden zij circa 7 miljoen mensen binnen Europa. Daarna verzorgde de UNRRA tot haar opheffing in juni 1947 de thuiskomst van nog eens bijna een miljoen mensen.³²

De vraag was echter wat er moest gebeuren met de ruim één miljoen niet-Duitse vluchtelingen, die niet gerepatrieerd wilden worden.³³ 'Naar huis' was voor velen afkomstig uit Centraal en Oost-Europa geen reële optie doordat vooroorlogse landsgrenzen waren verlegd of vijandige politieke regimes aan de macht waren gebleven of gekomen. Sommigen hadden zich voor de Tweede Wereldoorlog al verzet tegen het communisme en autonomie nagestreefd. De Duitse inval in Rusland van 1941 was door een aantal van hen – achteraf bezien onterecht – beleefd als bevrijding. Russische krijgsgevangenen hadden zich al dan niet gedwongen aangesloten bij Duitse troepen; Sovjetburgers hadden al dan niet vrijwillig in het Derde Rijk gewerkt. De Sovjetautoriteiten toonden weinig begrip. Hun houding ten aanzien van de 'eigen' Russische krijgsgevangenen was er tijdens de oorlog al één geweest van meedogenloze onthouding van humanitaire hulp.

Sinds de jaren 1970 is bekend dat de complexiteit van de situatie van deze Oost-Europese vluchtelingen door de westerse geallieerden onvoldoende is onderkend, maar soms ook bewust is genegeerd. Tot eind 1945 werden vele Oost-Europese burgers en ex-krijgsgevangenen zogenaamd vrijwillig, maar in de praktijk onder dwang teruggevoerd naar het Oostblok door zowel de militaire autoriteiten als de UNRRA. Dit was zo afgesproken in geheime uitwisselingsovereenkomsten, die tijdens en na de conferentie van Jalta waren gesloten tussen de westerse geallieerden en de Sovjet-Unie, die toen nog samenwerkten. Eenmaal teruggekeerd werden deze groepen over het algemeen zonder onder-

30 Hoewel de toenmalige Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Volkenbond Sir Herbert Emerson in 1939 werd aangesteld als directeur IGCR, ontkende het State Department dat daarmee onafhankelijkheid van het IGCR in het geding kwam. Sjöberg, *Powers*, 18, 135-150, 234; *DBPN*, periode C VI, Van Faassen en Kersten ed., 488-490; *Palm Beach Daily News*, 14-02-1939, <http://news.google.com/newspapers> (geraadpleegd 03-05-2013).

31 Hier wordt uitsluitend aandacht besteed aan de repatriëringstaken van de UNRRA. De taken op het gebied van het leveren van hulpgoederen (relief en rehabilitation) blijven buiten beschouwing. Vgl. *DBPN*, periode C VII-VIII, lemma 'Vluchtelingen-zorg'; *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking I*, Dierckx e.a. ed., Inleiding xvi-xvii.

32 Cijfers geciteerd in Zieck, *UNHCR*, 42.

33 De zogenaamde 'last million', Bouscaren noemt een aantal van 1,6 miljoen. Zieck, *UNHCR*, 46; Bouscaren, *International Migrations*, 12.

scheid bestempeld als 'verraders' en gestraft. De situatie verbeterde enigszins na december 1945, toen van Westerse zijde dwang bij repatriëring van burgers werd afgeschaft. De problemen in de Westerse bezettingszones van Duitsland namen daarmee echter toe, aangezien zich hier een groot aantal van deze niet-repatrieerbare ontheemden bevond.³⁴

Blijvende vestiging in het verwoeste en verscheurde Duitsland behoorde niet tot de reële mogelijkheden. Het lag het meest voor de hand om deze mensen zich te laten vestigen in een derde land. De UNRRA miste echter het mandaat voor dit soort werkzaamheden. Door ze toch ter hand te nemen kwamen de principiële tegenstellingen tussen de geallieerden van Oost en West pijnlijk aan het licht.³⁵ Het Intergovernmental Committee on Refugees had wel een formeel mandaat. In 1938 had het verantwoordelijkheid gekregen om 'toekomstige' Duitse en Oostenrijkse vluchtelingen elders te vestigen. In 1943 was hier echter een voorwaarde aan toegevoegd. Herplaatsing mocht alleen worden ondernomen na overleg met het land van herkomst van de vluchteling. Bovendien hield de UNRRA scherp in de gaten of de IGCR zich hield aan de afspraak geen hulp te verlenen aan ontheemden, afkomstig uit een van de lidstaten van de Verenigde Naties.³⁶ Binnen beide organisaties ontstonden zodoende obstakels ten aanzien van het elders vestigen van vluchtelingen.

De Verenigde Staten en Groot-Brittannië waren het eens over het belang van een internationale aanpak van het probleem. Ze verschilden echter in visie over de organisatie die deze taak op zich moest nemen, na afloop van het mandaat en de financiering van de United Nations Relief and Rehabilitation Administration in 1947. Washington wilde een pragmatische en snelle oplossing: opheffing van bovengenoemde beperkingen van het Intergovernmental Committee on Refugees. Een volmacht had het immers al. Het was verder vooral zaak om emigratie- en hervestigingsprogramma's van niet-repatrieerbare ontheemden daadwerkelijk ter hand te nemen. Londen was er meer voor geporteerd om de oplossing binnen het verband van de Verenigde Naties te zoeken. Moskou en satellieten achtten een nieuwe internationale organisatie overbodig: de laatste repatriëringswerkzaamheden konden via bilaterale overeenkomsten worden geregeld. Wie zich tegen repatriëring verzette was een verrader of een antidemocratisch element en moest worden uitgeleverd, was hun redenering.

De Verenigde Naties bogen zich over de kwestie. Het aantal resterende vluchtelingen groeide in de praktijk als gevolg van de veranderende politieke omstandigheden, zodat het noodzakelijk was te anticiperen op de opheffing van 'hun' UNRRA. Dit weerhield de Amerikaanse autoriteiten er echter niet van om tegelijkertijd ook de bal van het Intergovernmental Committee on Refugees te spelen. De Zweedse historicus Tommie Sjöberg maakt aannemelijk dat Washington daarbij duidelijk een tweede politiek doel voor ogen stond, los van het streven naar een concrete oplossing van het vluchtelingenprobleem.³⁷

34 Zieck, *UNHCR*, 43-46; 495. Zieck wijst op de studies van N. Tolstoy en M.R. Elliot voor respectievelijk het Britse en Amerikaanse beleid en de afspraken die er te Jalta gemaakt zijn voor de repatriëring van Sovjetvluchtelingen. Zie voor de Nederlandse houding in deze het proefschrift van Postma, *Repatriëring van Sovjet-onderdanen*.

35 Zieck, *UNHCR*, 45; vgl. Salomon, *Refugees* over het exacte UNRRA-mandaat, 108-110.

36 Sjöberg, *Powers*, 208, 213.

37 Sjöberg, *Powers*, 12-13, 219-222, 235-237.

Op grond daarvan verklaart hij tevens de vorm die de International Refugee Organization als opvolger van de UNRRA én van het IGCR uiteindelijk kreeg: een speciale, niet-permanente organisatie van de Verenigde Naties, waarvan de Oostbloklanden geen deel uitmaakten.

Ontstaan van de International Refugee Organization

Washingtons voorkeur voor een snelle oplossing via het Intergovernmental Committee on Refugees hing aanvankelijk samen met het kostenplaatje, naar Sjöbergs mening. Amerika wilde verlost worden van de 109 miljoen dollar per jaar die de verantwoordelijkheid voor de niet-repatrieerbare ontheemden in de Amerikaanse bezettingszone met zich meebracht. De Britse weerstand hiertegen berustte hoofdzakelijk op een tweetal argumenten. Allereerst was Groot-Brittannië juist uit op vermindering van zijn financiële bijdrage aan het operationele budget van het IGCR. Bovendien was Londen bang dat een programma voor vestiging elders een aanzuigende werking zou hebben.³⁸ De Britse voorstellen om de vluchtelingenproblematiek over te dragen aan de Economische en Sociale Raad van de VN stuitten echter bij de Amerikanen op bezwaren. Washington gaf aan heftige politieke botsingen te vrezen binnen de nog jonge VN-organisatie over een dergelijk controversieel onderwerp. De impact van meningsverschillen tussen Oost en West zou minder groot zijn binnen een kleinere organisatie als de IGCR, was de inschatting.³⁹ Los van de waarde van deze laatste afweging, was duidelijk dat de Truman-regering weinig vertrouwen had in de 'goede' verstandhouding met de Sovjet-Unie, die president Franklin Roosevelt tijdens de oorlogsjaren nog 'gekoesterd' had.⁴⁰

De Britten slaagden er in februari 1946 toch in om de Algemene Vergadering van de VN zover te krijgen, dat een eventuele oprichting van 'whatever international body' voor vluchtelingenproblematiek werd doorverwezen naar de Economische en Sociale Raad – aanvangsschermutselingen met de Joegoslavische gedelegeerde ten spijt.⁴¹ Vanaf dat moment startten de Amerikanen hun tweesporenbeleid. Zij namen deel aan de bijeenkomsten van de speciale VN-commissie on Refugees and Displaced Persons, die de ECOSOC hiervoor had ingesteld. Van deze VN-commissie maakte ook de jonge Bas Haveman, de latere Commissaris voor de Emigratie, deel uit als lid van de Nederlandse dele-

38 De Britten wilden niet meer dan 25 % van de kosten voor hun rekening nemen in plaats van de evenredige bijdrage. Deelname aan een hervestigingsprogramma zou hun Palestina-beleid kunnen doorkruisen, wanneer bijvoorbeeld Joodse vluchtelingen emigratie naar dat land zouden prefereren boven repatriëring naar land van herkomst, zoals onderzoek van de Israëlische historicus R. Zweig uitwees. Sjöberg, *Powers*, 215; vgl. Salomon, *Refugees*, 91, 155.

39 Sjöberg, *Powers*, 211-215; Salomon, *Refugees*, 169-171.

40 Al in januari 1946 schreef Truman aan zijn minister van Buitenlandse Zaken, J.F. Byrnes, dat Amerika niet langer 'should play compromise' met de Sovjet-Unie. Geciteerd in *Memoirs by Harry S. Truman*, 605. Over de houding van Roosevelt ten aanzien van Stalin bestaan felle polemieken. Nieuwe voeding aan het debat leverde bijvoorbeeld de Amerikaanse hoogleraar A. Perlmutter met zijn publicatie *FDR & Stalin*.

41 Zie voor een analyse van de discussie binnen de Special Committee on Refugees and Displaced Persons Zieck, *UNHCR*, 49-58.

gatie. Tegelijkertijd onderhandelden zij vanaf april 1946 met de Britten over een reductie van het Britse aandeel aan het IGCR-budget tot 20 %. Nadat de Britten dit voorstel hadden aanvaard in juni dat jaar, was de weg vrij om aan de overige lidstaten van het Intergovernmental Committee on Refugees een uitbreiding van het programma voor te stellen.

De maand daarop besprak het Executive Committee van het IGCR het Amerikaans-Britse voorstel. De uitvoerende taken van de IGCR zouden per direct, maar tijdelijk worden uitgebreid tot de groep niet-repatrieerbaren. Zij kregen de mogelijkheid zich via emigratie elders te vestigen. Het voorstel werd onder sterk protest van de Sovjetgedelegeerde aangenomen. De Sovjet-Unie besloot zich daarop in augustus 1946 terug te trekken uit het Intergovernmental Committee on Refugees.⁴² Meer dan een tijdelijke uitbreiding van het programma van de IGCR hadden de Amerikanen en Britten niet nodig geacht. Op 20 juni 1946 was namelijk een eerste conceptstatuut voor de International Refugee Organization goedgekeurd door de Economische en Sociale Raad van de VN, na intensief onderhandelen. Repatriëring werd statutair de belangrijkste taak. De IRO kreeg echter ook mandaat om ontheemden te ondersteunen bij vestiging in andere landen, ondanks felle Oost-Europese tegenstand. Na consultatie met alle overige lidstaten zou het statuut van de IRO op 15 december 1946 door een meerderheid van de Algemene Vergadering van de VN worden goedgekeurd. De Oostbloklanden zagen af van toetreding. Vanaf 1 juli 1947 nam een voorbereidend comité van de IRO de uitvoerende taken op zich en hielden de UNRRA en het IGCR op te bestaan.⁴³

Naar Sjöbergs mening gebruikte Washington zijn dominante positie in het Intergovernmental Committee on Refugees bewust als breekijzer om een internationale vluchtelingenorganisatie te creëren zonder Oost-Europese lidstaten. Overtuigend weerlegt hij argumenten van toenmalige hoofdrolspelers die in die jaren het tegendeel beweerden, zoals de Amerikaanse adviseur in vluchtelingenzaken van het State Department en tevens gedelegeerde naar het Special Committee on Refugees en Displaced Persons, George Warren.⁴⁴

Zo blijkt dat in de cruciale aprilmaand van 1946 waarin de onderhandelingen met de Britten over het budget van de IGCR begonnen, het State Department tegelijkertijd Warren met specifieke instructies op pad stuurde. Hij moest binnen de VN-commissie ventileren dat de Amerikaanse regering weinig vertrouwen had in de effectiviteit van een organisatie 'consisting of all the member

42 Sjöberg, *Powers*, 216-219.

43 Ibidem, 222; Zieck, *UNHCR*, 58-59. Op 20 augustus 1948 trad het IRO- Statuut in werking, na ondertekening door de 18 landen, die gezamenlijk 75% van het operationele budget bijeenbrachten. Dit waren Australië, België, Canada, China, Denemarken, de Dominicaanse Republiek, Frankrijk, Groot-Brittannië, Guatamala, Italië, Luxemburg, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Venezuela, de Verenigde Staten, IJsland, Zwitserland. Zieck wijst er verder op dat de IRO weliswaar een niet-permanente organisatie was, maar dat er geen einddatum in het statuut werd vastgelegd.

44 Sjöberg, *Powers*, 220. Sjöbergs mening wordt onderschreven door de iets later verschenen studie van Salomon, *Refugees*, 176-177. Vgl. Stoessinger die nog wel aanneemt dat in elk geval het Amerikaanse Congres in 1947 van mening was dat een organisatie inclusief de Oost-Europese Staten gewenst was. Stoessinger, *The Refugee*, 199.

governments of the United Nations'. Een effectieve organisatie zag Washington eerder geleidelijk ontstaan 'out of smaller efforts by interested governments dealing with the present problem'.⁴⁵ Warren werd geacht dit zowel in informele gesprekken als in de plenaire discussies te benadrukken. Dezelfde Warren *verving* bij de bespreking van het Amerikaans-Britse voorstel in het Executive Committee van de IGCR de *vaste* Amerikaanse gedelegeerde. Het feit dat het voorstel juist in dit lichaam besproken werd – waarin de Westerse mogendheden, waaronder Nederland, een meerderheid bezaten – en niet in een plenaire bijeenkomst, gebruikt Sjöberg om zijn argumenten kracht bij te zetten. Washington verzekerde zich er zo van dat het voorstel werd aangenomen.

Overigens onderkent Sjöberg de mogelijkheid dat het Oostblok wellicht ook zonder de gebeurtenissen in het IGCR had afgezien van deelname aan de International Refugee Organization, zuiver op grond van hun visie op het vluchtelingenprobleem. Op basis van analyses die anderen maakten van de discussies en 'onoverbrugbare' meningsverschillen binnen het Special Committee on Refugees and Displaced Persons is dit inderdaad niet uit te sluiten.⁴⁶ Dit laat de Amerikaanse opstelling echter onverlet. Voorafgaand aan de oprichting van het Intergovernmental Committee for European Migration blijkt zich een vergelijkbare situatie te hebben voorgedaan, zoals later in dit hoofdstuk duidelijk wordt.

Een permanent probleem?

De International Refugee Organization zonder Oost-Europese lidstaten is in de historiografie vooral getypeerd als een instrument van en voor de ontvangende landen.⁴⁷ Met een operationeel budget van 100 tot 150 miljoen dollar, 40 schepen en een personeelsbestand van 4700 medewerkers bij aanvang, repatrieerde de IRO 'slechts' 73.000 vluchtelingen in ruim vier jaar. Daarentegen assisteerde de IRO ongeveer een miljoen ontheemden en vluchtelingen bij hun tocht naar een nieuw 'thuis'. De meesten vertrokken naar de Verenigde Staten, Australië, Canada en Israël. Het humanitaire aspect was daarbij slechts één zijde van de medaille. Uit de strenge selectieprocessen die de belangrijkste bestemmingslanden hanteerden, blijkt dat toelating mede samenhang met de inschatting van de waarde van de vluchteling voor de nationale arbeidsmarkt. Zo functioneerde de IRO voor Australië en Canada 'more or less as an enormous employment agency', zoals Sjöberg constateert.⁴⁸ Hij gebruikt daarmee een etiket dat het Oostblok overigens al in 1949 op de IRO had geplakt, tijdens een Algemene Vergadering van de Verenigde Naties: 'a mere recruiting agency for cheap labour'.⁴⁹ Hoewel in Sjöbergs aanduiding dus ook de toenmalige meningsverschillen echoën, speelde economisch of politiek eigenbelang onmiskenbaar een rol bij de oplossing van het vluchtelingenprobleem. Ook Nederland rekruteerde bijna vierenhalf duizend vluchtelingen via de IRO nadrukkelijk voor de arbeidsmarkt, zo-

45 Geciteerd in Sjöberg, *Powers*, 221.

46 Ibidem, 219-220; zie ook Zieck, *UNHCR*, 58.

47 Sjöberg, *Powers*, 223; Zieck, *UNHCR* 59.

48 Sjöberg, *Powers*, 224.

49 Geciteerd in Zieck, *UNHCR*, 61.

als de historica Corry Berghuis aantoon. Desondanks zijn in regeringskringen vooral de humanitaire overwegingen onderstreept.⁵⁰

Mede door dit selectiebeleid bestond er rond de geplande voltooiing van de werkzaamheden van de IRO in juni 1950 nog steeds een groep vluchtelingen uit de Tweede Wereldoorlog van circa 125 000 personen. Zij waren op grond van hun leeftijd of gezondheid niet in aanmerking gekomen voor vestiging elders. Opnieuw groeide dit aantal als gevolg van nieuwe crises. De combinatie van de aanstaande opheffing van de IRO en het voortbestaan van een substantieel aantal slachtoffers was aanleiding voor de Verenigde Naties om eind december 1950 een High Commissioner for Refugees aan te stellen met een eigen bureau. Deze post zou overigens van 1951 tot zijn overlijden in 1956 worden bezet door de Nederlandse socialist G.J. van Heuven Goedhart. Voordat er een verdrags-tekst lag, discussieerden de Europese landen van eerste asiel en de overzeese vestigingslanden met invloed – de Verenigde Staten, Canada, Australië – uitgebreid over de bandbreedte van de definitie van ‘vluchteling’ en over de daarbij behorende bevoegdheden voor de uitvoerende organisatie. Deze keer was het de bedoeling een permanente oplossing voor het probleem te bedenken. De uitkomst doet echter vermoeden dat er nog andere, samenhangende zaken in het geding waren, waarover de internationale gemeenschap zich het hoofd brak. De Hoge Commissaris kreeg namelijk in de aanvangsjaren geen operationele bevoegdheden en beschikte slechts over een klein administratief budget.⁵¹

Stond in het publieke debat vooral de IRO-doelgroep, vluchtelingen, in de schijnwerper, achter de schermen van de internationale politiek boog men zich voorname-lijk het hoofd over de vraag hoe de ervaring en de materiële erfenis van de IRO te benutten, het personeel en de vloot. De jonge Bondsrepubliek kampte immers met een probleem van ‘overbevolking’ als gevolg van de vele expellees. Zij waren tot dan toe echter buiten de boot gevallen, vanwege het ontbreken van een vluchtelingenstatus. Vooral Frankrijk was beducht voor dit probleem. Parijs had dan ook een UNHCR-organisatie bepleit voor een breed gedefini-eerde groep en met operationele bevoegdheden.⁵² Het expellee-vraagstuk was echter al langere tijd onderwerp van gesprek bij internationale discussies over de productiefactor arbeid en demografische prognoses. Beide waren actueel in het kader van de Amerikaanse indamming van het communisme door economi-sche hulpprogramma’s voor de Europese wederopbouw en een collectieve vei-ligheidspolitiek. De IRO-erfenis bood dus ook een oplossing voor een verwante migratieproblematiek. Een problematiek waar een andere gespecialiseerde VN-organisatie met een permanente status met name in geïnteresseerd was, maar die tot dan toe de slag had gemist om een leidende speler te worden.

50 Berghuis, *Onbaatzuchtigheid*, 237 en ‘Ingegeven door angst’, 38; vgl. Salomon, *Refu-gees*, 206-207, 215.

51 Salomon, *Refugees*, 219-232; vgl. Zieck, *UNHCR*, 59-60.

52 Salomon, *Refugees*, 221, 229.

Arbeidskrachten en 'surplusbevolking'

Een moeizame start voor de ILO

De International Labour Organization slaagde er na afloop van de Tweede Wereldoorlog in zich aan te sluiten bij de Verenigde Naties. Het kostte echter de nodige moeite het eigen karakter en de autonomie te behouden. Ontstaan in 1919, gelijktijdig met de Volkenbond en in de nasleep van het Verdrag van Versailles, kende de organisatie een tripartiete opbouw.⁵³ De gruwelen van de Eerste Wereldoorlog hadden het besef doen groeien dat de traditionele Europese machts-politiek van stille diplomatie en geheime verdragen failliet was. Een morele heroriëntatie op internationale verhoudingen werd noodzakelijk geacht – een patroon dat zich tijdens de Tweede Wereldoorlog zou herhalen. De ILO vormde het instrument waarmee de naties meenden de stap te kunnen zetten naar een wereld met meer sociale rechtvaardigheid.⁵⁴ Tripartiete delegaties, samengesteld uit vertegenwoordigers van overheden, werkgevers en werknemers ontwikkelden sinds de oprichting met elkaar standaardrichtlijnen om wereldwijd arbeidsomstandigheden te verbeteren. Lidmaatschap van zoveel mogelijk naties stond daarom hoog in het vaandel. Hoewel de ILO door de bepalingen van Versailles onderdeel uitmaakte van het grotere systeem van de Volkenbond had zij in de praktijk een hoge mate van beleidsmatige en financiële vrijheid.

De beslissing van de geallieerden tijdens de Tweede Wereldoorlog om de falende Volkenbond te vervangen door een nieuwe internationale organisatie, plaatste de ILO voor de vraag hoe zij kon voorkomen buiten spel te worden gezet. In 1941 had zij verklaard een actieve bijdrage te willen leveren aan de naoorlogse sociale en economische doelstellingen van de geallieerden. Praktisch gezien werd de ILO echter geconfronteerd met de oprichting van diverse nieuwe organisaties van de Verenigde Naties, die zich gedeeltelijk op dezelfde terreinen bewogen. Tegelijkertijd moest de opstelling van de Sovjet-Unie worden afgewacht. Ruslands ILO-lidmaatschap was automatisch beëindigd na te zijn uitgesloten als Volkenbondslid. Een nieuw toetreden was noodzakelijk, wilde de ILO trouw blijven aan haar ideologische doelstellingen en enig gezag kunnen doen gelden als internationale organisatie, aldus de opvatting van het ILO-bestuur tijdens de oorlog. De liefde kwam niet van twee kanten. Na de oorlog zou Moskou pogingen ondernemen om de invloed van de ILO te beperken ten gunste van de nieuw opgerichte World Federation of Trade Unions, overigens zonder succes.

Een statuutswijziging maakte de ILO gereed voor de naoorlogse omstandigheden. Op grond daarvan ontving de organisatie in februari 1946 een uitnodiging van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties om

53 Zowel het bestuur (Governing Body) als het plenaire lichaam (International Labour Conference) hebben een tripartiete samenstelling. De uitvoerende werkzaamheden worden verzorgd door het Internationale Arbeidsbureau (International Labour Office) dat wordt geleid door een Director-General. Voor een bespreking van de historiografie over de ILO; Van Daele, 'The International Labour Organization (ILO) in Past and Present Research', 485-511.

54 Ghebali, *ILO*, 11. De auteur onderscheidt de politieke van de ideologische oorsprong, die eerder ligt. Zie ook Alcock, *History*, 3-17.

te komen onderhandelen over samenwerking. De partijen kwamen in mei tot overeenstemming. De ILO slaagde erin zowel haar tripartiete structuur als de zeggenschap over de eigen agenda en financiën te behouden.⁵⁵ De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties keurde deze conceptovereenkomst op 14 december 1946 goed, waardoor de ILO de status kreeg van permanente gespecialiseerde organisatie – één dag voordat het statuut van de International Refugee Organization werd aangenomen.⁵⁶ De verhouding met de Sovjet-Unie zou na de dood van Stalin normaliseren. In 1954 trad Rusland opnieuw toe en haalden de andere communistische lidstaten hun banden met de ILO aan.⁵⁷

De noodzakelijke aanpassing van het statuut en de inbedding binnen de Verenigde Naties hadden de ILO echter ruim twee jaar gekost. Tijdens de oorlog had het bestuur nog verondersteld een leidende rol te kunnen spelen bij de naoorlogse reconstructie- en herstelwerkzaamheden. Door verlies van mensenlevens, demobilisatie en omschakeling van oorlogs- naar vredeproductie in alle sectoren zou de arbeidsmarkt immers grote onevenwichtigheden laten zien: van werkloosheid tot arbeidstekorten. In migratie, inclusief die van vluchtelingen, zag de ILO één van de mogelijke oplossingen. Er werd een Permanent Migration Committee ingesteld. Tevens kreeg het bureau van de ILO in 1942 toestemming om te bestuderen of er behoefte zou bestaan aan een internationaal coördinerend lichaam dat vraag en aanbod en selectie en opvang van migranten optimaal op elkaar kon afstemmen.⁵⁸ De instelling van de United Nations Relief and Rehabilitation Administration reduceerde ILO's rol echter tot één van afwachten langs de zijlijn en in de tussentijd werken aan een comeback.⁵⁹ Omdat deze samenviel met de instelling van de International Refugee Organization, was het voor dat moment te laat om nog een actieve bijdrage te leveren aan migratieprogramma's voor vestiging in derde landen.

De mogelijkheden voor de International Labour Organization om een zelfstandige rol te spelen in de economische reconstructiewerkzaamheden namen de daaropvolgende twee jaar niet wezenlijk toe. De discussie over de verdeling van arbeidskracht als productiefactor verscheen in diverse nieuwe gremia buiten de ILO op de agenda. De Verenigde Staten hadden namelijk een nadrukkelijke wens verbonden aan de Marshallhulp. Er moest een collectief herstelprogramma geformuleerd, dat zou worden uitgevoerd door een permanente organisatie. Dit noopte de betrokken zestien West-Europese landen tot samenwerking. De voorbereiding hiervan kwam in de zomer van 1947 in handen van de ambtelijk samengestelde Commissie van Europese Economische Samenwerking (CEES). Technische subcommissies verzamelden de benodigde inhoudelijke economische informatie voor de besluitvorming. Zo werd in augustus 1947 op Italiaans initiatief een manpowercommittee ingesteld. De afronding van de werkzaamheden leidden in april 1948 tot de oprichting van de intergouverne-

55 Alcock, *History*, 185-205; Ghebali, *ILO*, 1-24.

56 Zieck, *UNHCR*, 59.

57 Ghebali, *ILO*, 103-107.

58 Steinert, *Migration und Politik*, 92, noot 310; vgl. Alcock, die stelt dat instelling van een Migration Committee doorkruist werd door de Tweede Wereld Oorlog. Alcock, *History*, 138-139. Zie ook: NA, HNL/Londens Archief, 2.06.078, inv.nr. 1209.

59 Alcock, *History*, 172-175.

mentele Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES).⁶⁰

Aangezien de Oost-Europese landen echter buiten het Marshallplan bleven, dreigden de voornemens van wereldwijde economische ontwikkeling door samenwerking en vrijhandel te verwateren. De Verenigde Naties zagen een onafhankelijk rol voor zichzelf weggelegd, ook ten aanzien van bestudering en regulering van deelaspecten. In november 1947 stelde de Economische en Sociale Raad dan ook een eigen manpowersubcommissie in.⁶¹ Hoewel beide manpower-commissies samenwerking zochten met de International Labour Organization, zou de laatste aanvankelijk alleen met de VN-commissie tot een taakverdeling komen. Protesten van de Poolse gedelegeerde, die de communistische landen representeerde binnen het ILO-bestuur,⁶² verhinderden een nauwere band met de OEES. De ILO zou zich om die reden in 1947-1948 niet richten op nieuwe activiteiten, maar zich concentreren op de haar bekende taken: het verzamelen van informatie en het opstellen van standaardrichtlijnen.⁶³

Point Four: nieuwe mogelijkheden

De kansen leken eind 1948, begin 1949 te keren. Binnen een maand tijd maakten zowel de nieuwe Directeur-generaal van de International Labour Organization, David A. Morse, als de herkozen president Truman initiatieven bekend, die verrassend goed op elkaar bleken aan te sluiten. Morse was voormalig Acting Secretary of Labor en als ILO-directeur gekozen met volle steun van president Truman. Hij ontvouwde in december 1948 intern een driestappenplan om de ILO weer op de kaart te zetten als mondiaal kennis- en expertisecentrum op het gebied van arbeidskracht en migratie. De documentatietaken ten aanzien van de arbeidsmarktsituaties van de lidstaten bleef bestaan. Daarnaast moest de ILO zich echter veel meer dan voorheen op het uitvoerende vlak begeven. Er konden zogenaamde *technical* trainingen worden gegeven om regeringen te helpen zoeken naar oplossingen voor algemene arbeidsmarktproblemen. Op het gebied van migratie volstond het verstrekken van richtlijnen niet meer, maar was regulering in de praktijk noodzakelijk. De ILO moest op twee fronten zelf het voortouw nemen. Zij zou als een soort katalysator discussies in gang moeten zetten tussen betrokken lidstaten. In het veld zou zij de (bij)scholing van migranten en de opleiding van teams voor selectie en ontvangst op zich kunnen nemen. Morse benadrukte dat een dergelijk programma moest worden afgestemd met de Verenigde Naties en de geïnteresseerde gespecialiseerde organisaties.⁶⁴

Truman ging één stap verder. Op 20 januari 1949 kondigde hij in zijn inaugurele rede 'a bold new program' aan, als vierde voornemen van Amerika's toekomstige buitenlandse beleid. Dit plan, beter bekend als *Point Four*, moest minder ontwikkelde landen ondersteunen in technische, financiële en economische zin. Ook zij moesten kunnen profiteren van bestaande en nieuwe technolo-

60 Salzmann, *Herstel, Wederopbouw en Europese Samenwerking*, 113, 128; 131; Steinert, *Migration und Politik*, 87; vgl. Inklaar, *Van Amerika geleerd*, 18-19.

61 Binnen de Economische Commissie voor Europa, Alcock, *History*, 210.

62 Transcript interview David A. Morse, 03-08-1977, [130].

63 Alcock, *History*, 212-213; 222. Zie ook hoofdstuk 1.

64 Alcock, *History*, 214.

gische inzichten en industriële ontwikkelingen. Dat kon door kennisoverdracht en financiële investeringen. Met de aldus verkregen verbeterde productietechnieken zouden deze landen vervolgens zelf kunnen werken aan een hogere levensstandaard. Truman meende dat zijn plan wel een gezamenlijke inspanning moest zijn: 'a cooperative enterprise in which all nations work together through the United Nations and its specialised agencies wherever practicable. It must be a worldwide effort for the achievement of peace, plenty and freedom'.⁶⁵

Point Four lag politiek gezien in het verlengde van het Marshallplan, dat specifiek op Europa gericht was. Met dit nieuwe hulpprogramma wilden de Verenigde Staten voorkomen dat de eigen zuiderburen in Latijns Amerika, maar ook gedekoloniseerde en dekoloniserende landen elders ter wereld ten prooi zouden vallen aan het communisme. Ook in dit plan zouden de investeringen tegelijkertijd bijdragen aan de verhoging van de stabiliteit van de eigen Amerikaanse economie door de exportbevorderende werking ervan.⁶⁶ Trumans speech wordt gezien als reactie op een vergelijkbaar initiatief van de Verenigde Naties een maand eerder. Met Resolutie 200 inzake *Technical Assistance and Economic Development* had de Algemene Vergadering in december 1948 besloten structureel een begrotingspost op te nemen om minder ontwikkelde lidstaten op eigen verzoek te kunnen ondersteunen. Dit kon bijvoorbeeld plaatsvinden door het verstrekken van studiebeurzen om deskundigen op te leiden, door technische experts uit te zenden of door te adviseren op het gebied van economische planning.⁶⁷ Waar echter in het VN-plan de middelen op vrijwillige basis door de lidstaten bijeengebracht moesten worden, gaf Truman met *Point Four* een positief en welkom signaal af.⁶⁸

Kennisoverdracht en samenwerken via de Verenigde Naties stonden zo-doende centraal in de plannen van zowel Morse als Truman. *Technical assistance* was overigens geen volledig nieuw terrein voor de ILO. In de jaren 1930 was zij reeds meer aandacht gaan besteden aan de contacten met buiten-Europese lidstaten via projecten en missies ter plaatse.⁶⁹ Deze ervaring kon de ILO aanvoeren als argument om de verbindende schakel te vormen bij de verdere afstemming en de uitvoering van de voornemens van zowel de Verenigde Staten als de Verenigde Naties. Hier lagen de kansen om zichzelf een leidende positie te verschaffen ten aanzien van de andere gespecialiseerde organisaties.

Het kostte Morse geen moeite om de Verenigde Staten te overtuigen van het

65 Geciteerd in *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking I*, Dierikx e.a. ed., Inleiding xxii. Overige openbare statements over het *Point Four Program* zijn te vinden op de site van The American Presidency Project: <http://www.presidency.ucs.edu/index.php#axzzzfLmzKKTX> (geraadpleegd 18-09-2013).

66 *Point Four. Cooperative program for aid in the development of economically underdeveloped areas*. Department of State, pub. 3719, economic cooperation series 24, januari 1950, 1-2, 12, 80; *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking I*, Dierikx e.a. ed., Inleiding xxi-xxii.

67 Ibidem; vgl. Alcock, *History*, 214-215.

68 In juni 1950 trad de Foreign Economic Assistance Act in werking die zowel voortzetting van het Marshallplan goedkeurde, als de start van het *Point Four Program*. Statement van Harry S. Truman bij ondertekening van de Foreign Economic Assistance Act, 5 juni 1950, document 154, The American Presidency project; vgl. *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking I*, Dierikx e.a. ed., Inleiding xxii.

69 Alcock, *History*, 134-139.

nut om de ILO hiervoor in te schakelen. De gelijktijdigheid van de voorgenomen koerswijziging van het ILO-bestuur en Point Four berustte namelijk niet op toeval of een goed politiek anticipatievermogen van Morse, maar op voorkennis door zijn goede relatie met Truman. In een interview in 1977 verklaarde hij, dat Washington hem om zijn mening en advies had gevraagd bij de voorbereiding van het programma. '...I thought it was a tremendous thing and as far as I was concerned he [Willard Thorp, Assistant Secretary of State for Economic Affairs, MvF] could be sure I *was going to remold the entire program of the ILO*, so it would achieve a tradition of standardsetting and *operational programs* to implement the standards' [cursivering MvF].⁷⁰ Deze zelfde Willard Thorp initieerde vervolgens in de Economische en Sociale Raad van de VN in maart 1949 het besluit om te laten onderzoeken hoe er een *Expanded Programme of Technical Assistance* (EPTA) zou kunnen worden opgezet, dat een structuur zou bieden om Point Four en Resolutie 200 uit te voeren. Er volgde een spoedige rapportage, waarna goedkeuring en bekrachtiging van EPTA plaatsvonden in augustus en november 1949.⁷¹

Voor zichzelf zag de ILO in het *Expanded Programme of Technical Assistance* een hoofdrol weggelegd bij het verbeteren van arbeids- en levensomstandigheden in minder ontwikkelde gebieden. Eén van de problemen was het gebrek aan geschoolde arbeidskrachten aldaar. De ILO stelde voor om op 15 gebieden technische expertise in te brengen. Het is niet verwonderlijk dat *manpower* er daar één van was, gedefinieerd als 'werkgelegenheid en beroepsopleiding'. Op aanraden van het Permanent Migration Committee bestempelde het ILO-bestuur 'internationale migratie' tot integraal onderdeel van dit uitgebreidere *manpower*programma. Zo zou het kunnen profiteren van de operationele faciliteiten ervan. Vervolgens kreeg dit migratieonderdeel van het voorstel de hoogste prioriteit.⁷² Het ILO-bestuur negeerde ditmaal de Oost-Europese bezwaren – kapitalistische expansie – tegen *Point Four* en besloot in januari 1950 deel te nemen in EPTA.⁷³

Financiering van het ILO-programma was een volgend probleem, en ook daar schoot Washington te hulp. Het eerste miljoen dollars werd in december 1949 echter aangeboden via een weg die de ILO gemakkelijk in politieke problemen kon brengen. De Economic Co-operation Administration (ECA), de organisatie die in Amerika het Marshallplan uitvoerde en daarmee het directe aanspreekpunt was voor de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES), was bereid een miljoen te investeren. Dit zou moeten worden besteed aan de uitvoering van enige modelprojecten ter stimulering van de *Europese emigratie*. Zowel in Europese emigratielanden als in Latijns Amerikaanse landen van ontvangst zou de ILO trainingen moeten geven. Procedurele aspecten als selectie van emigranten, ontvangst en het vinden van een werkkring

70 Transcript interview David A. Morse, 03-08-1977, [139-143]. Vgl. Alcock, *History*, 215-216.

71 Alcock, *History*, 215-216; *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking I*, Dierikx e.a. ed., Inleiding xxii.

72 Proposals of the Manpower committee OEEC concerning the possible grant of Technical Assistance Funds to ILO for promoting European Migration, 13-02-1950. Doc. C (50) 45, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 621.

73 Alcock, *History*, 216-219; vgl. Ghebaldi, *ILO*, 242-243.

overzee konden zo worden verbeterd.⁷⁴ Waar eerdere contacten tussen het manpowercommittee van de Commissie voor Europese Economische Samenwerking met de ILO op Oost-Europese tegenstand was stukgelopen, ondernam de ECA nu dus een tweede poging – met een bruidsschat.

Het geld zou de ECA gedeeltelijk via de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking en gedeeltelijk via de afzonderlijke ILO-lidstaten binnen de OEES aan de ILO doen toekomen.⁷⁵ Binnen het ILO-bestuur bestond aanvankelijk veel weerstand tegen het aanbod van de ECA. Het vreesde een te grote invloed van Amerika. Morse wist de bestuursleden er echter van te overtuigen dat het inbrengen van technische expertise de enige manier was om de papieren richtlijnen die de ILO tot nu toe verstrekke, zelf om te zetten in daden. Bovendien verzekerde hij hen dat het vrijstond aan het ILO-bestuur om zelf te beslissen naar welke programma's het geld zou gaan.⁷⁶ In de verdere onderhandelingen met de ECA en de OEES over mogelijke samenwerking verklaarde de ILO dan ook telkens nadrukkelijk zich niet met de eigenlijke emigratie- en immigratieprocedures of de financiering ervan bezig te zullen houden, maar uitsluitend met trainingen.⁷⁷

Het is zinvol kort stil te staan bij de vraag waarom het aanbod juist van de ECA kwam, terwijl dit kennelijk een ingewikkelde 'financieringsomweg' vergde. Alcock stelt dat deze omweg noodzakelijk was, maar gaat niet in op mogelijk dieperliggende redenen.⁷⁸ Het feit dat de ECA reglementair geen fondsen ter beschikking mocht stellen aan internationale organisaties zoals de ILO en uitsluitend kon doorsluizen via de OEES-lidstaten die ook lid waren van de ILO⁷⁹ geeft geen antwoord op de vraag waarom de Verenigde Staten dan niet zelf direct een schenking aan de ILO overmaakten voor de start van het *technical assistance* program. Washington had hier een aantal redenen voor, los van het feit dat een dergelijke schenking aan een limiet was gebonden.⁸⁰

Door extra geld beschikbaar te stellen aan de lidstaten van de OEES – bovenop de bedragen voor andere projecten uit het Europese Hulpprogramma – creëerde Washington vooral een oplossing voor het werkgelegenheidsprobleem waarmee de lidstaten van de OEES zich geconfronteerd zagen. De OEES had namelijk in het oprichtingsverdrag van 1948 een bepaling opgenomen dat het zou streven naar rationalisatie van arbeidskrachten, volledige werkgelegenheid en het reduceren van belemmeringen om een vrij verkeer van werknemers tussen de lidstaten mogelijk te maken. Tegelijkertijd was echter vastgesteld dat dit

74 Proposals of the Manpower committee OEEC concerning the possible grant of Technical Assistance Funds to ILO for promoting European Migration, 13-02-1950. Doc. C (50), 104, Appendix B, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 621.

75 Goedings onderschat de rol van de VS t.a.v. de OEEC, vgl. Goedings, *Labor Migration*, 79.

76 Transcript interview David A. Morse, 03-08-1977, [144-147]; vgl. Alcock, *History*, 219.

77 Proposals of the Manpower committee OEEC concerning the possible grant of Technical Assistance Funds to ILO for promoting European Migration, 13-02-1950. Doc. C (50), 104, Appendix B, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 621.

78 Alcock, *History*, 219.

79 Proposals of the Manpower committee OEEC, 13-02-1950. Doc. C (50), 104, Appendix A, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 621.

80 Er was sprake van dat deze limieten ten behoeve van het *Point Four Program* verhoogd zouden worden, *Point Four*, 47.

voornemen de eerste vier jaar niet zou kunnen worden uitgevoerd. De vraag naar arbeidskrachten van landen als Frankrijk, Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en België was te gering om de economische 'surplusbevolking' van overbevolkte landen als Duitsland, Italië, Nederland en Griekenland aan werk te helpen. Om werkloosheid op Europees niveau te verminderen bleef intercontinentale emigratie noodzakelijk, zoals men constateerde.⁸¹ Het probleem daarbij was echter dat de OEES zelf niet over een uitvoerend apparaat beschikte.⁸²

Washington bood beide organisaties dus een wederzijds voordeel door de start van het ILO-program – politiek gezien en qua perceptie vooral bedoeld om problemen in ontwikkelingslanden op te lossen – *onlosmakelijk* met *emigratie uit Europa* te verbinden. De kwestie van 'perspectief' bleek voor de ILO overigens eenvoudig op te lossen, zoals blijkt uit een constatering van de interviewer tijdens het gesprek met Morse in 1977: 'You [Morse, MvF] noted that the OEEC had helped finance *immigration* [cursivering MvF] to Latin America in 1950...'

⁸³ Door de constructie van geldverschaffing via de OEES hield Washington tevens indirect een vinger in de pap waar het de besteding ervan betrof, zoals de overige ILO-bestuurders al vreesden. De OEES-lidstaten, die afgevaardigden hadden in het ILO-bestuur, moesten de ECA van financiële rapportages voorzien over de correcte besteding van deze gelden door de ILO – op straffe van terugbetaling aan de ECA.⁸⁴

Daarnaast kon Washington door deze wijze van financieren de ILO voor de toekomst en passant van nieuwe – niet-Amerikaanse – klandizie voorzien. De Economic Co-operation Administration verbond hieraan namelijk een zekere mate van gedwongen winkelnering voor de OEES-lidstaten, al was dat in de vorm van een *gentlemen's agreement*. Bij toekomstige uitbreiding van nationale migratieprogramma's zouden zij idealiter kiezen voor de internationale programma's die de International Labour Organization op het gebied van migratie zou ontwikkelen. Nadere afspraken hierover konden worden gemaakt tijdens een Preliminaire Migratie Conferentie, die de ILO in april 1950 zou beleggen, zoals de ECA liet weten. Nadat de OEES had toegehaapt, bleek er overigens nog een voorwaarde aan de constructie te zijn verbonden. De lidstaten zouden de kosten in Europese valuta moeten betalen – een 'normale' financieringsvoorwaarde onder *Point Four*.⁸⁵ Tot slot sponnen de Verenigde Staten vermoedelijk ook zelf politiek garen bij de financiering van emigratie uit Europa naar Latijns-Amerika, hoewel nader onderzoek zou moeten uitwijzen of hierbij inderdaad

81 Goedings, *Labor Migration*, 74, 76-77; vgl. Steinert, *Migration und Politik*, 87-89.

82 Ibidem; Salzmann wijst erop dat de Verenigde Staten bij de oprichtingsonderhandelingen hadden aangedrongen op een 'sterke organisatie met eigen bevoegdheden', maar uiteindelijk hadden berust in de 'zwakke intergouvernementele organisatie' die de OEES zou worden. Salzmann, *Herstel, Wederopbouw en Europese Samenwerking*, 128-130.

83 Transcript interview David A. Morse, 03-08-1977 [148]. Vgl. *Point Four*, 127.

84 Proposals of the Manpower committee OEEC, 13-02-1950. Doc. C (50), 104, Appendix B, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 621. Ondersteuning voor deze interpretatie van *Point Four* in Steinert, *Migration und Politik*, 91.

85 Uit de zogenaamde tegenwaardefondsen. Minister van Sociale Zaken aan minister van Financiën, 03-07-1950, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 621. Vgl. Memorandum Financial Assistance for Emigration from Europe, 18-01-1951, NAA, A446, 1962/66432 en *Point Four*, 48.

bewuste overwegingen aantoonbaar zijn. De financiële inspanning ondervindt in elk geval een aantal ongewenste kanten van het restrictieve quotasysteem, waaraan het conservatieve Amerikaanse Congres vasthield.⁸⁶

Een verlopend tijd?

De International Labour Organization zou op dit terrein de wind niet erg lang in de zeilen weten te houden. Ze verloor het momentum deels door eigen ambitie, deels door omstandigheden buiten haar bereik. Haar uitnodigingsbeleid voor de Preliminaire Migratie Conferentie te Genève (25 april- 9 mei 1950) was ruim geweest. De conferentie zou worden bezocht door vertegenwoordigers van 30 landen, die belang hadden bij emigratie uit Europa, naast een tiental vertegenwoordigers van internationale organisaties. Daaronder bevonden zich diverse gespecialiseerde organisaties van de VN, zoals de IRO en een tweetal waarnemers van de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking en de Raad van Europa.⁸⁷ De deelnemers namen een resolutie aan, waarin men de ILO verzocht te onderzoeken hoe er op het gebied van arbeidsmigratie internationaal gezien het beste kon worden samengewerkt.

Dit had echter wel enig stuurwerk gevergd. Australië had namelijk een ander plan geopperd. Het had met steun van de IRO voorgesteld om een 'Centraal Europees Emigratieorgaan' in te stellen – in de woorden van de Nederlandse gedelegeerde N.C. Kwint van het Rijksarbeidsbureau.⁸⁸ In feite ging het Australië vooral om flexibiliteit, bijvoorbeeld door instelling van een internationaal fonds voor transport en huisvestingskosten van Europese emigranten.⁸⁹ Het plan was echter overtroefd door een 'conceptdeclaratie van de Conference,

86 Goedings wijst er op dat de Senaat het quotum voor Italiaanse emigranten begin jaren 1950 niet wilden vergroten (minder dan 6000 per jaar). Dat gebeurde pas in 1953, met de invoering van de Refugee Relief Act. Stimulering van emigratie naar de Latijns-Amerikaanse landen bood zodoende een alternatieve mogelijkheid om het gevaar van de hoge Italiaanse werkloosheid in combinatie met de snel groeiende communistische partij in te dammen. Naast de 'Marshall-dollars' die Italië kreeg voor technische projecten in Latijns-Amerika, zou een deel van deze extra ECA-gelden in elk geval mede ten goede komen aan het opzetten van zgn. fieldmissions in Italië (Alcock, *History*, 226). De vestiging van Italiaanse emigranten in Latijns-Amerika zou die van de vestiging in Noord-Amerika gedurende de onderzoeksperiode blijven overtreffen. Later zou de Canadese regering een vergelijkbare achtergrondanalyse over het quotasysteem maken bij de Amerikaanse politieke beweegredenen ten aanzien van oprichting en instandhouding van het ICEM. Goedings, *Labor Migration*, 83; DCER, vol. 23, Ch. II, Part 4, bijvoorbeeld docs. 419 en 435. Voor een analyse van de Italiaanse vertrekciijfers: Monticelli, 'Italian Emigration: basic Characteristics and Trends', 10-24, 19-22. Ten aanzien van discriminatoire immigratierestricties voor Italianen, Gabaccia, *Diasporas*, 157, 181-184.

87 Onder meer de IRO, de Wereldbank, de WHO, de FAO en de UNESCO.

88 Onge-dateerd, op 6 mei 1950 ingekomen, ter conferentie geschreven verslag van de Nederlandse gedelegeerde van het Rijksarbeidsbureau Kwint aan Van Mill, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 621. Steinert veronderstelt dat het om een zuivere 'transportorganisatie' gaat. Vgl. Steinert, *Migration und Politik*, 94.

89 Heyes aan External Affairs, okt. 1950; verslag 'ILO-assistance' 29-06-1951, NAA, A446, 1962/66432 PICMME, part 1.

een soort wereldoproep, waarin verscholen z[a]lt een voorstel om de ILO een nog meer centrale positie te verschaffen'.⁹⁰ Kwints conclusie luidde dat het te merken was dat de Amerikanen sterk geporteerd waren voor de ILO. Na het veiligstellen van deze opdracht toog de ILO aan het werk om uitgewerkte plannen gereed te hebben voor haar tweede migratieconferentie. Deze zou anderhalf jaar later in Napels plaatsvinden. Ter voorbereiding ontvingen de deelnemende regeringen in februari 1951 een vragenlijst. De gekozen formuleringen legden echter de koers die de ILO had ingeslagen nog duidelijker bloot dan voorheen. Vooral in de vragen over werving en selectie van migranten lagen de suggesties om uitvoerende taken aan de ILO over te dragen er duimendik bovenop. De bijbehorende bevoegdheden zouden diep ingrijpen op de autonomie van de lidstaten. In het algemeen waren de reacties terughoudend.⁹¹

De ILO leek twee zaken te hebben onderschat. Zij werd gezien als nieuwkomer op het operationele vlak. Haar vooral theoretisch onderbouwde plannen en het uitzicht op een financieel bevoorrechte positie veroorzaakten een zekere mate van wrevel.⁹² Dat had tot gevolg dat betrokken regeringen via hun diplomatieke circuits lieten aftasten hoe andere landen de situatie inschatten. De relatief lange periode tussen de Preliminaire Migratie Conferentie en de aangekondigde conferentie in Napels gaf alle betrokkenen bovendien ruimschoots de tijd om dit complexe onderwerp te blijven agenderen op diverse internationale fora, zowel binnen als buiten Europa. Deze mogelijkheid zou ten volle worden benut. Ieder voor zich dacht na over alternatieven om gemeenschappelijke migratiebelangen optimaal te kunnen blijven combineren met andere kwesties op buitenlands politiek terrein en met de eigen nationale belangen en probeerde in te schatten wat de beste allianties waren.

Zo kwamen nog in diezelfde week de ministers van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk bijeen ter voorbereiding van een zogenaamde 'Tripartite Conference of Experts on European Migration'. Alle probleemgebieden en mogelijke organisatorische oplossingen passeerden nog eens de revue. Van Frankrijks angst voor de veiligheidsrisico's van een te sterke, overbevolkte Duitse buur tot de onevenwichtige Europese arbeidsmarkt.⁹³ Dit leidde niet direct tot nieuwe inzichten, maar wel tot de aanstelling van drie ambtenaren binnen de respectievelijke ministeries van Buitenlandse Zaken. Zij werden vrijgesteld om na te gaan welke praktische stappen mogelijk waren.⁹⁴ De Raad van Europa richtte in juni 1951 een eigen Committee of Experts on the

90 Verslag Kwint aan Van Mill [06-05-1950], NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv. nr. 621.

91 Alcock, *History*, 226-227.

92 Verslag 'ILO-assistance' 29-06-1951 PICMME, NAA, A446, 1962/66432 PICMME, part 1.

93 'European Migration Problems. Foreign ministers statement.', 19 mei 1950; Eindrapport in 1951 gepubliceerd onder de titel: 'Réunion tripartite d'experts sur les migrations Européennes (Paris, Juillet-Août, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv. nr. 382. Vgl. Steinert, *Migration und Politik*, 82-85; 94-95; vgl. Rystad, 'Immigration History', 563.

94 Australische ambassade Washington aan External Affairs Canberra, 22-12-1950, NAA, A446, 1962/66432 PICMME, part 1.

Problem of Refugees and Surplus Population op.⁹⁵ Dit comité stemde zijn agenda in zoverre af op die van het *manpowercommittee* van de OEEES dat de Nederlandse gedelegeerde Kwint van Parijs direct kon doorreizen naar Straatsburg. Meermalen kwam hier de specifieke vraag 'ILO, IRO of zelf doen?' ter sprake. Struikelblokken bleven kwesties van operationele capaciteit, financiën en het karakter van de ideale organisatie – supranationaal of intergouvernementeel, Europees of mondiaal.⁹⁶ Zowel het Secretariaat als de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties wijdden in de zomer van 1951 bijeenkomsten aan de surplusbevolking van Europa. Ook hier werden weinig resultaten geboekt.⁹⁷ Nationale delegaties lieten zich niet achter op de tong kijken en besloten de ILO migratieconferentie te Napels af te wachten – en de financiële voorstellen van de Verenigde Staten.

De ILO intussen vond haar nieuw bevochten en schijnbaar goed beschermde positie op het gebied van migratie zodoende van meerdere zijden bedreigd. Organisatorisch betekende de International Refugee Organization opnieuw de grootste kaper op de kust, ditmaal door de naderende opheffing ervan. Niet alleen David Morse had goede contacten met Truman, ook de Directeur-generaal van de IRO, J. Donald Kingsley, beschikte hierover. Beiden maakten deel uit van de zogenaamde 'Monday-Night Group', een informele denktank van de president.⁹⁸ Kingsleys frustratie over het mislopen van de benoeming als Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen maakte hem echter tot een onvoorspelbare factor, azend op een andere hoge positie. Niet alleen werkte Kingsley Hoge Commissaris Van Heuven Goedhart flink tegen, hij verkondigde in juni 1951 ook publiekelijk op korte termijn 'Directeur-generaal te worden van een "Intergovernmental Committee for Migration", een ad hoc lichaam, geen specialised organisation van de V.N....', op basis van Amerikaanse toezeggingen en met Amerikaans geld.⁹⁹ De internationale politieke ontwikkelingen werkten eveneens in het nadeel van de ILO. De Koude Oorlog escaleerde snel – de maoistische machtsovername in China en Russische kernproeven in 1949 waren

95 In 1953 zou de Raad de Fransman Pierre Schneider benoemen als Special Representative of the Council of Europe for National Refugees and Over-population. Oplossingen zocht hij vooral in intra-Europese migratie. Uit zijn functie ontstond in 1979 het Steering Committee on Migration, dat in 1987 werd opgevolgd door de European Committee on Migration (CDMG) van de Raad van Europa. 'Council of Europe', *International Organization*, vol. 8, no. 2 (May 1954) 274-280; NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 384; BHIC, collectie De Quay, inv.nr. 354 (04-02-1957).

96 Verslagen Kwint (OEEES, Parijs 6-7 september) en Wellenstein/Kwint 19 en 25 september 1951 (Straatsburg), NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 621.

97 *DCER*, vol. 17, doc. 249.

98 Van 1947-1951 kwam het informele, liberale netwerk van Truman-adviseurs, de Monday-Night Group, bijeen. C. Clifford, *Counsel to the President. A Memoir* (New York 1991). Zie ook: transcript interview met George L. Warren, 10 november 1972 [18-20] en transcript interview met Harry N. Rosenfield, 23 juli 1980, [58]; vgl. verslag Napelsconferentie Kwint aan Van Mill, 29-10-1951, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 384.

99 Intern memorandum C.L. Patijn aan minister van Buitenlandse Zaken, 26-06-1951, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 7056. Ook Haveman had zich begin juni 1951 persoonlijk op de hoogte gesteld van de felle competentiestrijd die er tussen de ILO en de IRO was ontstaan. Verslag Haveman aan Joekes, 07-06-1951, bijlage bij hiervoor genoemd memorandum.

gevolgd door het uitbreken van de Korea-oorlog in 1950. Daardoor ging het universele karakter van de ILO, dat zonder het Russische lidmaatschap eerder niet openlijk ter discussie was gesteld, steeds meer tegen haar werken.

De conferentie van Napels in oktober 1951 zou vanuit de optiek van de International Labour Organization dan ook 'mislukken'. De kern van haar voorstel om op korte termijn, ironisch genoeg met gebruikmaking van de organisatiestructuur en vloot van de IRO, een autonoom opererende Migration Administration onder ILO-auspiciën van de grond te krijgen, werd uiteindelijk niet eens besproken. De directe oorzaak hiervan lag in het wegvallen van Amerikaanse fondsen voor internationale migratie. Op de openingsdag van de conferentie werd namelijk officieel bekend dat de Senaat eerder gedane aanbevelingen van het Amerikaanse Congres overnam om het oorspronkelijk geoordeelde bedrag voor migratie van 30 miljoen dollar terug te brengen tot 10 miljoen. De doodsteek voor de ambities van ILO om grootscheepse uitvoerende migratieactiviteiten te starten, was echter het feit dat het Congres – informeel – van mening was dat er geen stuiver van dit bedrag mocht worden overgemaakt naar internationale organisaties met communistische lidstaten.¹⁰⁰ In Napels circuleerden de Amerikaanse gedelegeerden ter conferentie direct het bericht bij de andere delegaties geen beslissing te kunnen nemen ten aanzien van de ILO-voorstellen.¹⁰¹ Het legde de conferentie lam, maar het is de vraag of dat anders ook niet zou zijn gebeurd.

Emigratie- en immigratielanden. Karakteristiek van beleid en organisatie

De ILO leek wellicht de meest voor de hand liggende organisatie om internationale migratie in goede banen te leiden, maar was zij uiteindelijk ook de meest gewenste in de visie van de betrokken lidstaten? Waaruit bestonden hun wensen? En hoe groot was hun behoefte aan multilaterale regulering nu precies? Of volstonden bilaterale contacten zoals verondersteld in de literatuur? Om deze vragen te kunnen beantwoorden gaan we de hoofdlijnen van het migratiebeleid na van Italië en Duitsland, naast Nederland eveneens actief in het Europese integratieproces, en van Canada en Australië als kwantitatief belangrijkste landen van ontvangst. Per land zal tevens kort worden ingegaan op institutionele en organisatorische aspecten van het beleid, om enig inzicht te geven in de nationale krachtenvelden. Elke deelparagraaf wordt besloten met de visie van het betrokken land op de situatie rond de ILO en de IRO zoals die zich ontwikkelde na april 1950, in de aanloop naar de conferentie van Napels eind 1951.

100 Conceptverslag Nederlandse delegatie van de migratieconferentie te Napels (z.d., 05-11-1951), NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 384.

101 Alcock, *History*, 229-231, Steinert, *Migration und Politik*, 98.

Italië

De lange Italiaanse emigratietraditie ging vanaf het begin van de twintigste eeuw gepaard met een toenemende overheidsbemoeienis van de nog jonge nationale staat. De extreme economische en sociale verschillen tussen het relatief rijke, geïndustrialiseerde Noorden en het arme, agrarische Zuiden van het land vroegen om beleid. Emigratie als 'safety valve against class hatred' werd sinds de oprichting van de eenheidsstaat in 1871 gezien als één van de belangrijkste oplossingen voor de 'Zuidelijke kwestie'.¹⁰² Er bestond bij de autoriteiten een voorkeur voor een tijdelijk vertrek voor langere termijn. Daarbij sloot men aan bij de intentie waarmee de doorsnee Italiaanse – mannelijke – emigrant sinds lang vertrok: om op een dag als 'lo zio in America', de oom uit Amerika, rijk terug te keren naar zijn geboortedorp om daar zijn familieleden te kunnen onderhouden.¹⁰³ Tijdens de fascistische heerschappij van Benito Mussolini veranderde de emigratiepolitiek serieus van karakter. Zijn aanvankelijke vijandigheid ten aanzien van emigratie zette hij om in een politiek waarin emigratie dienstbaar werd gemaakt aan zijn imperialistische aspiraties. Werkzoekenden mochten zich vestigen in fascistische kolonies in Afrika, mede gefinancierd met het geld dat Italianen overzee naar huis stuurden.

Na de Tweede Wereldoorlog zou de vooroorlogse lijn van faciliteren weer worden opgepakt. De democratische republiek, die na twee jaar van politieke gespletenheid tussen fascisme, nationalisme en Duits bezettingsbestuur in 1945 werd opgericht, erfde een verwoeste economie en een groot aantal repatrianten en vluchtelingen. De christendemocratische Italiaanse regeringen werkten – al spoedig financieel ondersteund door het Marshallplan – aan herstel in een poging de communistische partij de wind uit de zeilen te nemen en politieke instabiliteit te voorkomen. Landbouwhervormingen alleen waren niet voldoende om aan de ingezakte arbeidsmarkt het hoofd te bieden. De Italiaanse regering greep terug op het beproefde middel van stimulering van emigratie.¹⁰⁴ Ruim vier miljoen Italianen zouden in de periode 1945-1967 vertrekken naar Europese bestemmingslanden. Nog eens twee miljoen verlieten Italië voor een overzeese bestemming. Ongeveer de helft van hen keerde terug.¹⁰⁵ De organisatie van de Italiaanse emigratie weerspiegelde dit actieve beleid.

Hoewel de eerste regelgeving uit 1888 stamde, werd emigratie organisatorisch geregeld in een wet die in 1901 van kracht werd. Dit gebeurde evenals in Nederland in reactie op particuliere initiatieven, in het Italiaanse geval van katholieke en socialistische zijde.¹⁰⁶ De verantwoordelijkheid voor emigratie, tot dan toe verspreid over diverse ministeries, werd toevertrouwd aan een Commissariaat. Dit *Commissariato Generale dell'Emigrazione* ressorteerde onder het

102 Typering van Foerster, auteur van *The Italian Emigration of our Times*, geciteerd in: Schmitter Heisler, 'Sending States', 330.

103 Ibidem, 329; Gabaccia, *Diasporas*, 7; Citaat uit interview met Melania Mazzucco, schrijfster van *Vita*, met Michaël Zeeman 'Schaamte omringt de Italiaanse emigratie', *Volkskrant* 24 september 2004, 25.

104 Ibidem, 153-156. Vgl. S. Rinauro, 'Emigration as an Instrument of Italian Economic Policy in the Reconstruction Years' en Goedings, *Labor migration*, 20-21.

105 Cijfers gebaseerd op Monticelli, 'Italian emigration', 12-14 en Goedings, *Labor Migration*, 367-369.

106 Gabaccia, *Diasporas*, 114, 126-127, 137.

ministerie voor Buitenlandse Zaken. De Algemeen Commissaris kreeg uitvoerende bevoegdheden om het eigenlijke emigratieproces ordelijk te laten verlopen. Hij kon vergunningen verlenen voor wervingsactiviteiten bestemd voor Europese landen en diende de emigrant te beschermen tegen valse informatie en slechte omstandigheden tijdens inscheping en reis. Het Commissariaat verstrekte informatie en gebruikte de pers waar nodig om aspirant-emigranten te waarschuwen tegen regio's waar slechte arbeidsomstandigheden bestonden. Daarnaast behoorde het voorbereiden van internationale migratieovereenkomsten en nazorg eveneens tot zijn taken. Voor dit laatste onderdeel werden de consulaire posten in het buitenland ingezet.

De opeenvolgende Italiaanse regeringen voorzagen ook in de mogelijkheid tot financiële ondersteuning. Een Emigratiefonds bood mogelijkheden om emigranten ten aanzien van sociale voorzieningen tegemoet te komen. Rond 1922-1923 zou dit fonds tevens worden gebruikt om een uitgebreid netwerk van particuliere emigrantenhulporganisaties op te zetten en te subsidiëren, zowel in Italië zelf, als in de landen van bestemming. Deze zogenaamde *patronati* waren vaak gelieerd aan of werden bestuurd door de katholieke en socialistische vakbonden of de katholieke kerk. Leningen konden emigranten verkrijgen via het in 1923 opgerichte *Istituto Nazionale di Credito per il Lavoro Italiano all'Estero*, dat financieel door de staat werd ondersteund.¹⁰⁷

Na het fascistische intermezzo, waarin het emigratiebeleid ingebed was in een andere organisatiestructuur, zou vanaf 1945 de *Direzione dell'Emigrazione* de formele opvolger worden van het Commissariaat, opnieuw onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een deel van de steeds toenemende en internationaler wordende werkzaamheden werd overigens gedaan in samenwerking met het ministerie van Arbeid. Tevens werd op 30 maart 1949 een wetsvoorstel gedaan voor de oprichting van een Hoge Raad voor Emigratieaangelegenheden (*Consiglio Superiore dell'emigrazione*). Hij zou dienen als consultatief en coördinerend orgaan voor beide ministeries en de regering en viel dan ook onder verantwoordelijkheid van de minister-president. De Raad zou bestaan uit afgevaardigden van diverse ministeries (Scheepvaart, Volksgezondheid, Industrie en Handel) en vertegenwoordigers van het georganiseerde bedrijfsleven en emigrantenorganisaties, allen per decreet benoemd. Hij werd voorgezeten door de minister van Arbeid, de algemeen directeur Emigratie van het ministerie van Buitenlandse Zaken voerde het secretariaat.¹⁰⁸

Zo onderhield de *Direzione* contacten met een zich uitbreidend netwerk van staats- en particuliere instellingen die betrokken waren bij de emigratie. De Italiaanse consulaire dienst kreeg extra personele ondersteuning in de vorm van sociaal werkers, juridische adviseurs, opleidingsspecialisten etc. Consulaire coördinatiecomités onderhielden contacten met vrijwilligersorganisaties van immigranten en rapporteerden direct aan de *Direzione*. Daarnaast speelden de gesubsidieerde *patronati* evenals voor de oorlog nog steeds een belangrijke rol in het onderhouden van contacten met emigranten, terwijl een aparte Directie

107 Cometti, 'Trends', 821-824; vgl. Gabaccia, *Diasporas*, 136-140; Schmitter Heisler, 'Sending States', 330-331.

108 *Camera dei Deputati* no. 456, *Disegno di Legge, Istituzione del Consiglio Superiore dell'emigrazione*, 30 marzo 1949. Vgl. Cometti, 'Trends', 832.

diverse sociale en culturele migrantenorganisaties subsidieerde.¹⁰⁹ Het nationale kredietinstituut werd in 1950 nieuw leven ingeblazen.¹¹⁰

Het feit dat het Italiaanse emigratiebeleid onder directe verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken was geplaatst, had zekere consequenties. Het werd daarmee een onderwerp van het Italiaanse buitenlandse beleid. De Amerikaanse historica Donna Gabaccia typeerde dit als volgt: 'Italy's most important contribution to international diplomacy in the postwar period was its focus on the problems of migration, especially (though not exclusively) within Europe'.¹¹¹ Evenals Nederland sloot Italië in de periode 1946-1951 veel bilaterale overeenkomsten.¹¹² Deze voldeden vanuit Italiaans oogpunt slechts ten dele. De afspraken over aantallen migranten, de quota, die vaak in of bij dit soort verdragen werden vastgelegd, waren meestal vraaggestuurd. Op basis van uitsluitend deze verdragen kon de Italiaanse overheid haar eigen kwantitatieve doelstellingen van een netto emigratie van 200.000 per jaar niet halen.¹¹³ Ze zocht dus samenwerking op een groter internationaal platform om antwoorden te vinden op de problemen van de nationale Italiaanse economie. Binnen Europa vond Rome aanvankelijk weinig enthousiasme voor een zuiver 'Europese' oplossing, alhoewel de studie van Goedings uit 2005 heeft aangetoond dat de pogingen van Italië om via multilateraal overleg een vrij verkeer van werknemers binnen Europa te bewerkstelligen, succesvoller zijn geweest dan tot nu toe is aangenomen, met name in EEG-verband.¹¹⁴ Gelijktijdige initiatieven, waarbij getracht werd in multilateraal verband een buiten-Europese 'afzetmarkt' voor migranten aan te boren, konden op meer steun rekenen.

Een stap in deze richting kwam voort uit de Internationale Conferentie voor Arbeidskrachten, de zogenaamde *Rome Manpower Conference*, die de Commissie voor Europese Economische Samenwerking eind januari 1948 organiseerde. De conferentie deed een tweetal aanbevelingen op het vlak van internationale migratie. Ze verzocht de International Labour Organization – op uitnodiging aanwezig – om behulpzaam te zijn in het verzamelen van nationale arbeidsmarktgegevens en het opzetten van uniforme beroepsclassificatiesystemen. Dit verzoek werd binnen het ILO-bestuur formeel afgewezen door de Poolse

109 Schmitter Heisler wijst op leden van de federatieve National Union of Emigrant and Immigrant Associations (UNAI) en de Italian Federation of Emigrant Workers and Families (FILEF), Schmitter Heisler, 'Sending States' 331; vgl. Schmitter Heisler, 'Sending Countries', 478.

110 Cometti, 'Trends', 828.

111 Gabaccia, *Diasporas*, 156.

112 Gabaccia noemt overeenkomsten met België, Nederland, Frankrijk, Zweden en Groot-Britannië (1946-1948) en tussen 1948 en 1951 met Argentinië, Brazilië, Uruguay en Australië. Schmitter Heisler wijst op de wervingsovereenkomst met Zwitserland in 1948. Schmitter Heisler, 'Sending Countries', 475-476.

113 Goedings, *Labor Migration*, 20-21.

114 Door context en onderwerp van de onderhandelingen te analyseren, toont zij aan dat Rome op dit vlak concessies loskreeg, zodra er voor de overige lidstaten andere buitenlandspolitieke onderwerpen van belang in het geding waren, zoals bijvoorbeeld het landbouwbeleid. Goedings, *Labor Migration*, 16-25 en 316-318; vgl. Gabaccia, *Diasporas*, 157.

gedelegeerde, aangezien de communistische landen niet in de OEES vertegenwoordigd zouden zijn.¹¹⁵ Tevens deed de conferentie, op initiatief van Italië, een slotaanbeveling aan de regeringen van de deelnemende lidstaten om een Permanent Comité voor Arbeidskrachten in te stellen.¹¹⁶ Dit Comité moest vooral dienen om 'de beweeglijkheid der arbeidskrachten te verzekeren door middel van een betere toepassing van de bilaterale migratie-accoorden' en emigratiebelemmerende factoren elimineren. Het zou bestaan uit een Raad en een Permanent Secretariaat. De lidstaten die tot de oprichters behoorden, konden zowel Europese als niet-Europese landen uitnodigen om toe te treden, zolang ze maar een praktische bijdrage konden leveren aan het realiseren van de doelstelling.¹¹⁷ De Italiaanse regering kreeg het verzoek om specifiek onder de deelnemers aan het Marshallplan te inventariseren of zij hun instemming wilden betuigen.

Na een vlotte rondgang volgde van 6 tot 12 april 1948 een oprichtingsbijeenkomst te Rome, enige dagen voordat de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking te Parijs het licht zag. Delegaties van België, Frankrijk, Griekenland, Groot-Brittannië, Ierland, Italië, Nederland en Portugal woonden de bijeenkomst bij. De Oostenrijkse en Luxemburgse regeringen hadden wel ingestemd met de oprichting van het Comité International de Coordination pour les Mouvements Migratoires Européens, kortweg European Migration Committee (EMICO) genoemd, maar geen afvaardiging gestuurd. Noorwegen, Zwitserland en de Verenigde Staten stuurden waarnemers. Vooralsnog waren dus alleen Zwitserland – van oudsher een belangrijke 'afnemer' van Italiaanse arbeidskracht – en de VS landen die buiten het Europese Hulp Programma vielen. De gedelegeerden kozen de Directeur-generaal van de Direzione dell' Emigrazione tot Secretaris-generaal. De daaropvolgende maand keurde de Raad conceptstatuten goed en stelde een Uitvoerend Comité in. Een uitspraak om de toekomstige verhouding te bepalen tussen het European Migration Committee en de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking liet de EMICO-Raad over aan de Raad van de OEES.¹¹⁸

We lijken hier dus te maken te hebben met een vroege poging van Italië om een semi-onafhankelijk internationaal orgaan op te richten, dat zich in nauwe samenwerking met de OEES zou buigen over de noodzakelijke geachte afvloeiing van arbeidskrachten naar overzeese landen. Het was nog voordat de Bondsrepubliek als geduchte concurrent op het gebied van 'emigrantenaanbod' een zelfstandige positie aan de internationale onderhandelings tafels had kunnen innemen. Daarmee leken de lidstaten van de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking zich enige slagkracht te hebben verschaft om hun gezamenlijke migratiedoelen te realiseren. Het European Migration Committee bleek in de praktijk echter weinig effectief. Het elders vestigen van *Displaced Persons* behoorde niet tot het mandaat. Daarnaast blokkeerde Groot-Brittannië een verdere versterking van de organisatie. De Britse regering zag weinig heil in een toenemende concurrentie- en kostenslag met de zich snel op dit terrein

115 Alcock, *History*, 212. Zie ook de subparagraaf *Een moeizame start voor de ILO*.

116 Steinert, *Migration und Politik*, 90.

117 Verbaalnota van de Italiaanse ambassade 13 maart 1948, NA, Buitenlandse Zaken 1945-1954, 2.05. 117, inv.nr. 11904.

118 Verslag van de oprichtingsbijeenkomst door de Gezant te Rome W.F.L. Graaf van Bylandt, dd. 20-04-1948 en verslag van de 2^e buitengewone raadsvergadering, 14-06-1948, NA, Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 11904.

profilerende International Labour Organization.¹¹⁹ EMICO was dan ook geen lang leven beschoren. Al in juni 1949 waren er contacten over samenwerking tussen het Uitvoerend Comité en de van ambitieuze plannen barstende ILO. De opheffing van de EMICO door de Raad in september 1949, nog geen anderhalf jaar na de instelling, was pro forma. De werkzaamheden waren eind augustus al overgedragen aan de field-Office van de ILO te Rome – alhoewel de Raad nog wel de wenselijkheid aangaf dat deze in nauwe samenwerking met de OEES zouden moeten worden uitgevoerd.¹²⁰

Zette Italië vanaf dat moment uitsluitend in op samenwerking met de ILO, zoals Gabaccia lijkt te veronderstellen?¹²¹ De Italiaanse regering wilde in elk geval de voordelen die samenwerking met de ILO bood niet kwijt: draagvlak van de vakbonden was onmisbaar voor haar emigratiebeleid.¹²² Voor de andere eisen leek de ILO echter minder geschikt. De gewenste organisatie moest de Italiaanse problematiek onderkennen, bilaterale verdragen onverlet laten en voldoende ruimte bieden om het eigen Italiaanse nationale selectiebeleid te kunnen handhaven. Het waren vooral de werklozen en ongeschoolden die Rome wilde laten vertrekken, zoals Goedings aantoonde. Om deze redenen was Rome dan ook faliekant tegen instelling van een Europees, supranationaal functionerend, arbeidsbureau.¹²³ Een ILO met operationele bevoegdheden zou op het gebied van selectie wel eens te dominant kunnen worden, in de ogen van de Italiaanse regering. Het gezamenlijke voorstel van de Italiaanse, Franse en Belgische delegaties tijdens de ILO-conferentie te Napels om een Consultatieve Raad voor Europese Migratie in te stellen, zonder operationele bevoegdheden, moet dan ook vooral gezien worden als een poging om de ILO geen gezichtsverlies te laten leiden. De Italiaanse regering was echter met name benieuwd naar de vervolgvorstellen van de Verenigde Staten over de IRO-vloot. Ze waren er voor de conferentie van Napels van op de hoogte en ze wisten dat ze qua opzet in meerdere opzichten leken op de Italiaanse EMICO-initiatieven.¹²⁴

West-Duitsland

Emigratie uit Duitsland na 1945 verschilde aanvankelijk op twee punten radicaal met de vooroorlogse situatie en met vertrek uit andere Europese landen zoals Italië en Nederland. Allereerst bepaalden de militaire en geallieerde regeringen in de eerste naoorlogse jaren het emigratiebeleid. Tussen 1945 en 1947 gold

119 Steinert, *Migration und Politik*, 90.

120 Correspondentie Gezantschap te Rome met Buitenlandse Zaken, 29-09-1949 en 17-10-1949, NA, Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 11904.

121 Gabaccia, *Diasporas*, 157.

122 Australische gezant te Rome aan External Affairs Canberra, 27-09-1951, NAA, A446, 1962/66432, PICMME part 1.

123 Ibidem; Goedings, *Labor Migration*, 310-31; vgl. Steinert, *Migration und Politik*, die eveneens wijst op het vasthouden door Italië aan een eigen selectiebeleid voor emigranten, 220, 238.

124 Australische gezant te Rome aan External Affairs Canberra, 27-09-1951, NAA, A446, 1962/66432, PICMME part 1. Vgl. (Informeel) Conferentieverlag ILO te Napels oktober 1951 Kwint aan Van Mill, 29-10-1951, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 384 en DCER, vol. 17, nr. 278.

een individueel vertrekverbod en kwam emigratie overzee nauwelijks voor. Vanaf midden 1947 vertrokken buitenlandse vluchtelingen en Duitse joden met behulp van de International Refugee Organization. De Verenigde Staten lieten vanaf 1948 via speciale programma's in beperkte mate Duitse staatsburgers toe. Het betrof vooral emigranten die al familierelaties in de VS hadden, oorlogsbruiden en hoog opgeleide wetenschappers en technici. Pas vanaf 19 juli 1949, krap een maand voor de oprichting van de Bondsrepubliek Duitsland, gaven de Amerikaanse en Britse bezettingsautoriteiten emigratie vanuit de westerse zones vrij en kon de aanstaande federale Bondsregering een eigen beleid gaan voeren.¹²⁵

Het tweede verschil lag in de diversiteit en de heterogeniteit van de emigrantenstromen. De meeste migranten binnen West-Duitsland hadden in betrekkelijk korte tijd meermalen hun spullen moeten pakken. Meer dan elders bestonden ze uit buitenlandse vluchtelingen en *Displaced Persons*. Tot en met 1951 vormden zij 75-90% van de emigranten uit West-Duitsland. De omslag kwam in 1951, toen nog 60% van de emigranten uit buitenlanders bestond. In 1952 – het opheffingsjaar van de IRO- veranderde dit. Vanaf dat jaar zouden vooral onderdanen van de Bondsrepubliek vertrekken en lag het aandeel van de buitenlanders gemiddeld niet hoger dan 5-20%, enigszins afhankelijk van internationale ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld tijdens de dubbelcrisis van 1956 in Hongarije en rond het Suezkanaal. In totaal emigreerden in de periode 1947-1967 ongeveer een miljoen Duitsers naar bestemmingen overzee. Van dit miljoen behoorden een bovenproportioneel aantal tot de zogenaamde *Volksdeutschen*, de *expellees* afkomstig uit Centraal- en Oost-Europa, die eerder niet onder het IRO-mandaat waren gevallen.¹²⁶

De bevolkingsdruk in Duitsland als gevolg van de komst van de vele vluchtelingen bood de Franse regering weliswaar ruimschoots de gelegenheid Duitse arbeidskrachten in te zetten bij de opbouw van de eigen Franse economie,¹²⁷ maar de Franse minister van Buitenlandse zaken Georges Bidault voorzag op den duur toch problemen voor een duurzame vrede. Hij was het die in maart 1947 aandrong op een internationale oplossing van dit probleem. Voor de vertegenwoordigers van de Duitse deelstaten was dit het sein een poging te doen enige invloed te verkrijgen op het toekomstige beleid van de geallieerde bezettingsmachten. Ze kwamen op 19 maart 1947 in Bremen bijeen.

Om als gesprekspartner te kunnen dienen, was het nodig om visie en zo mogelijk een planning te ontwikkelen, was de algemene mening. Daarvoor was coördinatie noodzakelijk. Voor de Tweede Wereldoorlog waren emigratieaangelegenheden onder verantwoordelijkheid gevallen van een *Reichskommissar für das Auswanderungswesen* en van 1924 tot 1944 bij de *Reichsstelle für das Auswanderungswesen*. Op deze 19e maart besloten de vertegenwoordigers van de deelstaten tot oprichting van diverse arbeidscomités en comités bestaande uit

125 Freund, *Aufbrüche*, 42-43; 201; vgl. Steinert, *Migration und Politik*, 71-72.

126 Ibidem, 54, 390-397, 402. Volgens Freund ligt het aandeel tot 1961 op ca. 33%, terwijl deze groep 19% van de totale bevolking uitmaakt. Voor een gedetailleerde uiteenzetting van de statistische problematiek en onderscheid naar sociale en geopolitieke herkomst en onderscheid naar beroepsgroep en geslacht, zie Freund, *Aufbrüche*, hoofdstuk 5.

127 Het grootste aantal daarvan betrof Duitse krijgsgevangenen in Frankrijk; Ibidem, 166.

regeringsvertegenwoordigers, die zich elk over speciale aspecten van emigratie zouden buigen. Daarnaast werd een bureau in het leven geroepen, het *Ständiges Sekretariat für das Auswanderungswesen im Vereinigten Wirtschaftsgebiet*. Het vormde de basis van waaruit het nieuwe emigratiebeleid van de Bondsrepubliek zou worden gevormd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat emigratie in portefeuille had, hernoemde het bureau in augustus 1950 tot *Bundestelle für das Auswanderungswesen* en op 8 mei 1952 tot *Bundesamt für Auswanderung* (BAAuswanderung Koblenz).¹²⁸

De oorlogsgelieerde bevolkingsproblematiek en de oprichting van het nieuwe bureau hielden overigens niet in dat alle continuïteit met de vooroorlogse emigratie was verdwenen. Er was sprake van enige personele continuïteit met de *Reichsstelle*. Maar tevens constateren de Duitse historici Steinert en Freund dat de wens om van overheidswege migratie te willen sturen op grond van een vermeend Duits algemeen belang en daarmee de individuele emigratiebeslissing te beïnvloeden, al stamt uit het Keizerrijk en de Weimar Republiek. Ze wijzen erop dat de continuïteit onder meer is terug te zien in zowel de migratiewetgeving uit die periode, die na 1945 van kracht zou blijven, als in een voor sturing ontwikkeld instrumentarium. Daarmee doelen ze vooral op beïnvloeding door samenwerking met particuliere en semiambtelijke instanties en de media.¹²⁹

De belangrijkste wet, het *Auswanderungsgesetz* uit 1897 stelde een vergunningstelsel vast voor ondernemers en emigratieagenten. Tevens bevatte het strafbepalingen voor bepaalde vormen van werving en voor vrouwen- en meisjeshandel. In 1924 werd een verordening uitgevaardigd, waarin werving nauwkeuriger aan voorwaarden werd verbonden. Deze restrictieve tendens zette zich in 1935 voort, nu ook ten aanzien van voorlichting. Het emigratiebeleid dat de nog jonge Bondsrepubliek in de jaren vijftig zou ontwikkelen was eveneens restrictief en selectief van karakter en maakte in die zin dankbaar gebruik van deze vooroorlogse wetgeving en het feit dat migratie in de nieuwe grondwet niet expliciet als grondrecht was opgenomen.¹³⁰

Eén van de onderliggende oorzaken van dit selectieve beleid was de paradoxale situatie op de Duitse arbeidsmarkt in die jaren. Er was enerzijds hoge werkloosheid door de demografische ontwikkelingen, anderzijds was er een schrijnend tekort aan geschoolde vakarbeiders voor Duitslands wederopbouw. De ideale emigrant was dus de emigrant die gemist kon worden in het arbeidsproces. De 'onmisbaren' dienden ontmoedigd te worden in de visie van de Duitse regering, aldus Steinert.¹³¹ Freund gaat een stap verder in zijn analyse. Hij stelt vast dat de Duitse emigratiedoelstellingen niet alleen werden bepaald door economische factoren. Het selectiebeleid liep ook langs etnische en geslachtskenmerken en had daarmee nadrukkelijk bevolkingspolitieke trekken. Hij wijst op het feit dat de *Volksdeutschen* in het toenmalige binnenlandse migratiediscours gelijkgesteld werden met 'duitstalige buitenlanders', en dus feitelijk met vluchte-

128 Op 28-12-1959 zou het nogmaals worden hernoemd tot Bundesverwaltungsamt – Amt für Auswanderung, later Informationsstelle für Auslandsstätige und Auswanderer; Ibidem, 187-188; Steinert, *Migration und Politik*, 28-29.

129 Ibidem 186-191; Steinert, *Migration und Politik*, 11, 175, 330-331; vgl. Bade, *Auswanderer, -Wanderarbeiter-gastarbeiter*, 298-299.

130 Ibidem, Bade interpreteert de wetgeving overigens als minder restrictief, in de zin dat emigratie een individuele beslissing bleef en blijft.

131 Steinert, *Migration und Politik*, 132-133, 330.

lingen. *Volksdeutsch* was tevens synoniem met 'landarbeider' van wie het vertrek gestimuleerd moest worden – het liefst in gezinsverband. Dat gold ook voor alleenstaande vrouwen. In de mannelijk-burgerlijke visie op 'economische waarde' scoorden zij even hoog als kinderen, bejaarden en zieken.¹³²

Directe mogelijkheden tot sturing op het nationale niveau zocht de Duitse regering in het al dan niet toekennen van financiële ondersteuning, deviezenrestricties en via de aanmeldingsprocedure. Indirecte sturing trachtte zij te bewerkstelligen via beïnvloeding van de media en door samenwerking met arbeidsbureaus, semiambtelijke commissies, zoals het *Deutsche Gesellschaft für Siedlung im Ausland*¹³³ en openbare en particuliere, vaak kerkelijke organisaties, die emigratieadviezen en –voorlichting verstrekten. Aan deze *Öffentliche Beratungsstelle für Auswanderen*, of verenigingen zoals de eind 19e eeuw opgerichte Evangelische Auswanderersmission en de *St. Raphaels-Vereins zum Schutze katholischer deutscher Auswanderer*, werd nadrukkelijk verzocht de doelgroep 'vertrek ongewenst' af te raden te emigreren. Ze dienden de aspirant-emigrant te wijzen op alternatieve arbeidsmogelijkheden binnen Duitsland. In de volksmond werden ze dan ook wel 'Auswanderer-Abratungsstellen' genoemd.¹³⁴ Binnen Duitsland moest de Duitse regering regelmatig weerstanden overwinnen voor dit selectieve emigratiebeleid. Te meer daar begin 1951 de discussies over het aantrekken van buitenlandse – Italiaanse- landarbeiders (!) een aanvang namen en midden jaren 1950 besloten werd tot actieve werving van buitenlandse arbeidskrachten.¹³⁵ Het stuitte in elk geval op felle weerstand van de belangenorganisaties voor verdrevenen, die terugkeer naar plaats van herkomst propageerden in plaats van emigratie. In de meeste gevallen ondervond de regering echter wel steun van werkgevers en vakbonden. Internationaal gezien lagen de mogelijkheden tot beïnvloeding echter moeilijker voor Duitsland.

Als gevolg van de geallieerde bezetting schoof Duitsland relatief laat aan de internationale onderhandelingstafels aan. Op dat moment maakte de discussie over denazificatie plaats voor overwegend Koude Oorlogsdenken, wat in het voordeel van de Bondsrepubliek werkte. Desalniettemin zag de federale regering zich gesteld voor de opdracht zo behendig mogelijk te manoeuvreren tussen de eigen emigratiedoelstellingen en de verwachtingen en wensen van het buitenland. Om de selectie van emigranten zo goed mogelijk in eigen hand te houden en ze eventueel te koppelen aan samenhangende handelsbelangen,

¹³² Freund, *Aufbrüche*, 186-187; 202-203.

¹³³ DEGESA kwam in 1950 voort uit vooroorlogse organisaties en werd financieel ondersteund door de ministeries van Binnenlandse Zaken, Economische Zaken en diverse particuliere organisaties als de St Raphaels Verein, Evangelischen Hilfswirk etc. In de werkzaamheden greep deze organisatie eveneens terug op Duitse emigratietradities uit de 19e eeuw, door Zuid-Amerika als gewenst land van bestemming te propageren voor agrarische groepsemigratie, m.n. voor *Volksdeutschen*. Steinert, *Migration und Politik*, 175-195, 250-251.

¹³⁴ Steinert, *Migration und Politik*, 15-16, 247, 331. Vgl. Jan Philipp Sternberg, die deze classificatie nuanceert als deels onterecht. Sternberg, 'Fernweh Verwalten', 345-376.

¹³⁵ Bij de discussie over het aantrekken van buitenlandse landarbeiders stonden het ministerie van Arbeid en vakbonden (tegen) tegenover de boerenbonden (voor); de eerste immigratieovereenkomst met Italië werd op 20 december 1955 ondertekend. Steinert, *Migration und Politik*, 210-212; 220-238.

achtte zij bilateraal overleg het meest geschikt. Het probleem was echter dat de ideale emigrant voor de landen van ontvangst – jonge, alleenstaande mannen met een vakopleiding – dezelfde was als de onmisbare arbeidskracht voor de wederopbouw, in de Duitse visie. Tot bilaterale emigratieovereenkomsten kwam het dan ook alleen met Australië.

De zorgen over het vluchtelingen- en verdrevenenprobleem deelde de Duitse regering begin jaren 1950 wel waar mogelijk op alle internationale podia en de hierboven besproken migratie- en arbeidsconferenties. Een complicerende factor daarbij was echter, dat de Duitse regering tegelijkertijd ook andere Duitse internationale belangen in het oog diende te houden. Dit leidde regelmatig tot competentiediscussies tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Arbeid en het voor emigratie verantwoordelijke Binnenlandse Zaken. Buitenlandspolitieke en handelsbelangen of kwesties samenhangend met het defensiebeleid kregen bijna altijd hogere prioriteit. Migratievraagstukken werden regelmatig gebruikt voor het bereiken van compromissen. In die zin kent Steinert het Duitse migratiebeleid dan ook een 'vehikelfunctie' toe, een typering die door de studie van Goedings over het intra-Europese migratiebeleid ondersteund wordt.¹³⁶

Voor de buitenlandse conferentiepartners was de Duitse stellingname daarvoor niet altijd even transparant. In het vanwege de oprichting van een internationale migratieorganisatie cruciale jaar 1951 rapporteerde de ijverig tussen de Raad van Europa, de OEES en de ILO-bijeenkomsten heen en weer reizende Nederlandse gedelegeerde N.C. Kwint meermalen over het Duitse standpunt in deze. In april dat jaar was de Bondsrepubliek mordicus tegen een geopperde doorstart van de IRO-organisatie en staf. 'Eén en al corruptie' en te veel 'anti-Duitse invloed', vanwege de 'vele joodse functionarissen', zoals Kwint in particuliere gesprekken te horen kreeg.¹³⁷ Tegen de ILO bestonden overigens ook bezwaren, veroorzaakt door het feit dat de organisatie het vraagstuk van de expellees niet had willen oppakken. Op de opmerking van Kwint dat Duitsland in diverse conferenties toch had aangegeven dat de *expellees* geen overzeese emigratie ambieerden, maar terugkeer en de ILO dus geen reden had gehad om zich over deze zaak te buigen, volgde het antwoord dat dit 'langzamerhand was veranderd'. Tevens bestond er de terechte angst dat de ILO voor haar uitvoerende taken delen van IRO-organisatie en staf zou overnemen. Vandaar dat Duitsland dan ook een Europese migratieorganisatie, bijvoorbeeld onder verantwoordelijkheid van de Raad van Europa prefereerde en propageerde.¹³⁸

De ILO kwam echter voor Duitsland als minst slechte alternatief in beeld in juni 1951. De Raad van Europa gaf na een *expertmeeting* over vluchtelingen en overbevolking aan niets te voelen voor een zuiver Europese organisatie, mede omdat de Zuid-Amerikaanse landen hierover een veto hadden uitgesproken, noch voor samenwerking met de ILO. Het voorstel van de Raad om *direct* in zee te gaan met de IRO, 'deed de Duitse afgevaardigden ontstelden', aldus Kwint.¹³⁹

136 Ibidem, 243, 329; Goedings, *Labor Migration*, 115-116.

137 Citaten van Kwint in Nota 2914 DG Rijksarbeidsbureau Van Mill aan minister van Sociale Zaken, 25 mei 1951, naar aanleiding van OEES-Manpowerconferentie 5-11 april te Parijs, NA, Directie Emigratie 2.15.68, inv.nr. 621.

138 Ibidem.

139 Verslag Kwint aan minister van Sociale Zaken n.a.v. 1^e conferentie van experts Raad van Europa, 2-13 juni Straatsburg, nota RAB 3391, 21-06-1951, NA, Directie Emigratie

Zijn verbazing was dan ook groot toen Duitsland leek te berusten in het mislukken van de ILO-conferentie in Napels.¹⁴⁰ Wat hij echter niet kon weten, was dat binnen de Duitse regering vooraf heftige discussie was ontstaan over de instructie aan haar delegatie naar Napels. Daarbij wees het Duitse ministerie van Economische Zaken lidmaatschap van de voorziene ILO-migratieorganisatie nadrukkelijk af. Economische Zaken verwachtte op dat moment meer van emigratieafspraken verpakt in bilaterale handelsverdragen – zoals het toestaan van emigratie van Duitse vakarbeiders in ruil voor buitenlandse orders voor Duitse bedrijven. Het wilde de sturingsmogelijkheden in eigen hand houden.¹⁴¹

Canada

Met de komst van bijna drie miljoen immigranten in ruim twintig jaar zou Canada één van de drie belangrijkste bestemmingslanden blijken te zijn in de periode 1945-1967, naast de Verenigde Staten en Australië. Vanaf de Confederatie in 1867 bepaalden parlement en federale regering wie het land mochten binnenkomen. De provinciale regeringen hadden een gedeelde medezeggenschap ten aanzien van immigratie. Zij mochten eigen beleid en regelgeving op dit gebied maken, zolang die niet in strijd waren met de federale wetgeving.¹⁴² Vanuit de gedachte om in het eigenhandig veroverde land een natie op te bouwen, die zou lijken op het succesvolle en op allerlei gebied nog alomtegenwoordige Britse moederland, voerde Canada vanaf het begin een restrictieve toelatingspolitiek. Deze was racistisch en Eurocentrisch van aard. Blanke Britse immigranten waren zeer gewenst, Ieren en Noord-West-Europeanen vormden een goed alternatief en ook immigranten uit Zuidoost-Europa waren meestentijds welkom. Immigrant van buiten Europa waren voor Canada ‘Aziatisch’ of ‘Afrikaans’ – met uitzondering van de blanke immigrant uit de Dominions. Ze werden slechts bij uitzondering toegelaten. Binnen deze criteria selecteerde Canada vooral op geschoolde arbeidskrachten en verwanten van Canadese staatsburgers.¹⁴³

De eerste groepen die eind 19e eeuw te maken kregen met beperkende bepalingen waren de Chinezen, die tijdens de *goldrush* hun geluk wilden beproeven. De *White Canada policy* werd expliciet verankerd in de Immigratiewet van 1910. Bepaalde categorieën immigranten of immigranten ‘belonging to any race deemed unsuited to the climate or requirements of Canada’ konden bij aankomst de toegang tot Canada worden ontzegd.¹⁴⁴ Aanvullende wetgeving vond plaats in 1919. In de jaren daarna voerde de federale overheid zonder tussenkomst van het parlement wijzigingen en specificaties door via zogenaamde orders-in-council, een soort algemene maatregelen van bestuur. De liberale regering

2.15.68, inv.nr. 621. Het Duitse standpunt was na de 2^e conferentie van experts van 19-09-1951 te Straatsburg niet veranderd, Verslag Wellenstein (BZ) 19-09-1951, NA, Directie Emigratie 2.15.68, inv.nr. 621.

140 Verslag Kwint aan de DG Rijksarbeidsbureau no. 5706, 29-10-1951, NA, Directie Emigratie 2.15.68, inv.nr. 384.

141 Steinert, *Migration und politik*, 243 en noot 15.

142 Op grond van art. 95 van de British North America Act, 1867, Hawkins, *Canada and Immigration*, 77.

143 Hawkins, *Critical years*, 8-11, 21-25; Freund, *Aufbrüche*, 214.

144 Hawkins, *Critical years*, 17.

van W.L. Mackenzie King beperkte op deze wijze tijdens de crisisjaren met zijn werkloosheid van boven de 25 %, de instroom tot Britse, Ierse en Amerikaanse immigranten. Immigratie uit de rest van Europa kwam zodoende stil te liggen. Voor Joodse vluchtelingen werd geen uitzondering gemaakt.

Na de Tweede Wereldoorlog zou de Canadese regering humanitaire aspecten wel laten meetellen in haar beleid. Ze ruimde plaats in voor toelating van een groot aantal vluchtelingen, mits passend binnen de bekende restrictieve criteria. Deze werden onder iets afgezwakte bewoordingen – ‘ethnic group’ in plaats van ‘race’ – opnieuw opgenomen in de *Immigration Act* van 1952. In 1962 schafte Canada de *white policy* af, hoewel het tot 1967 zou duren voordat alle beperkingen daadwerkelijk waren verdwenen.¹⁴⁵ De Europese landen zouden van dit ‘voorkeursbeleid’ in de eerste naoorlogse jaren volop profiteren. Onder de drie miljoen immigranten bevonden zich ruim 165.000 Nederlanders, 35,8 % van het aantal Nederlanders dat in deze periode zijn heil overzee zocht en 5,6 % van het totale aantal dat Canada binnenkwam tussen 1945 en 1967. Zij bezetten daarmee de vijfde plaats, achter nieuwkomers uit Groot-Brittannië (28,3%), Italië (14%), de Bondsrepubliek (9,9%) en de Verenigde Staten (8,3%).¹⁴⁶

Het besef dat vele mensen uit alle geplunderde en verwoeste gebieden een verlangend oog zouden laten vallen op het dun bevolkte en beloftevolle Canada ontstond al tijdens de Tweede Wereldoorlog. Desondanks ontwikkelde de Canadese federale regering relatief laat een goed onderbouwde visie op Canada’s eigen demografische behoeften. In het Department of Mines and Resources, dat in 1936 was opgericht en waar de oudere, maar na de instorting van de immigratie sterk afgeslankte Immigration Branch was ondergebracht, was amper nog expertise aanwezig. Spaarzame brieven uit 1943 tussen ambtenaren van de Immigration Branch en de provinciale regeringen over het toekomstige immigratievraagstuk werden precies een jaar later voorgelegd aan de Deputy Minister. Ze gingen vergezeld met een twee pagina’s tellend memorandum ‘Population Pattern for Canada’. Daarin werden vooral vragen geformuleerd, zoals ‘What should be Canada’s ideal and when we define the ideal, how should we achieve it?’ en ‘more ethonographic elements?’ or ‘increase the British proportion in our population?’.¹⁴⁷ Antwoorden lijken te zijn uitgebleven.

De aandacht van de Immigration Branch verlegde zich ook snel. Het immigratievraagstuk raakte ondergeschikt aan het dringender probleem van de demobilisering van de Canadese troepen – circa 750.00 mannen en vrouwen. Totdat zij gere-integreerd waren in de burgermaatschappij zou grootscheepse immigratiepolitiek gevoelig liggen. Uiteraard moest rekening worden gehouden met de eventuele komst van gedemobiliseerden uit het Britse moederland,

¹⁴⁵ Ibidem, 16, 26-30.

¹⁴⁶ Hawkins geeft voor 1945-1967 een totaal aantal immigranten van 2.921.639, waarvan 165.268 Nederlanders. Het CBS geeft voor de periode 1948-1967 een vertrek van 164.886 Nederlanders met bestemming Canada; de Nederlandse Emigratie Dienst 159.690. Hawkins, *Canada and Immigration*, 58-59. Voor de CBS-cijfers zie hoofdstuk 1 en onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlagen, migratiecijfers, tabel 2 en grafiek 6, via www.historici.nl.

¹⁴⁷ NAC, RG 26, vol. 132, file 3-35-2, part 1 Immigration Branch aan DM’s Office 18-01-1944 met 3 bijlagen; t.a.v. expertisegerek: Hawkins, *Canada and Immigration*, 80.

evenals na de Eerste Wereldoorlog.¹⁴⁸ Een andere remmende factor op de politieke besluitvaardigheid was de van oudsher vijandige houding van de Franstalige Quebecquois ten opzichte van immigratie.¹⁴⁹

Hoewel het parlement eind 1945 debatteerde over de wenselijkheid van immigratie en sommigen daarbij exorbitant hoge streefaantallen noemden,¹⁵⁰ zou het tot mei 1947 duren voordat de regering Mackenzie King zich daadwerkelijk uitsprak over een actief immigratiebeleid. Hierin stelde zij bevolkingsgroei centraal door stimulering van immigratie op basis van strenge selectie. Doelstellingen waren het verhogen van de levensstandaard, het ontwikkelen van Canada's natuurlijke hulpbronnen en het vergroten van de binnenlandse afzetmarkt. Aantallen immigranten werden afhankelijk gemaakt van de opnamecapaciteit van arbeidskrachten in Canada's nationale economie.¹⁵¹ De Immigration Branch werd ondergebracht in een nieuw Department of Citizenship and Immigration dat in januari 1950 de deuren zou openen. Het ministerie werd geacht beleidsmatig nauw samen te werken met het Department of Labour.

Opmerkelijk genoeg kreeg de lage prioriteit die de start van Canada's naoorlogse immigratiebeleid ten deel was gevallen, een vervolg in de uitvoering ervan. Het nieuwe departement moest het doen met een beperkt budget. Daardoor stond het binnen het Canadese openbaar bestuur in laag aanzien en was het weinig invloedrijk. Vooral de zo belangrijke, maar met personeelstekort kampende immigratiedienst in het buitenland, die was ondergebracht bij de Canadese ambassades, had communicatie- en imago-problemen ten opzichte van het Department of External Affairs. Intern bestonden er grote cultuurverschillen tussen de samengevoegde directies Citizenship en Immigration. De portefeuille Indianenaangelegenheden die Citizenship met zich meebracht, lag evenals immigratie politiek gevoelig en was tijdrovend. Het bemoeilijkte de mogelijkheden om samenhangend beleid te formuleren. Bovendien gaf de Immigratiewet van 1952 de minister en ambtenaren van Immigration zeer veel discretionaire bevoegdheden in de beslissing over toelatingen en uitwijzingen. Niet alleen bracht dit stapels ad hoc werkzaamheden met zich mee, het versterkte bovendien het negatieve beeld, vooral bij het parlement en juristen.¹⁵² Na een reorganisatieperiode van bijna drie jaar zou het departement uiteindelijk in 1966 worden vervangen door een nieuw Department of Manpower and Immigration, waarin het arbeidselement domineerde.

De Canadese politicologe en migratie-expert Freda Hawkins signaleert een

148 Migratie vanuit Groot-Brittannië naar de Dominions maakte regelmatig deel uit van de zogenaamde 'Imperial Conferences', waar eens in de 3-4 jaar vertegenwoordigers van de autonome regeringen van de Britse Gemenebest elkaar ontmoeten. Via de Empire Settlement Act van 1922 kreeg Groot-Brittannië invloed bij het opstellen van programma's voor gesteunde immigratie, zowel van gedemobiliseerden als andere groepen. Na de Tweede Wereldoorlog werden de bijeenkomsten voortgezet als 2-jaarlijkse Conference of Commonwealth Prime Ministers. Hawkins, *Critical years*, 26-27.

149 NAC, RG 26, vol. 132, file 3-35-2, part 1 Immigration Branch aan DM's Office 19-01-1944. Het dossier bevat geen minuten van antwoorden, slechts het gortdroge commentaar 'file' op de memo's.; vgl. Hawkins, *Canada and Immigration*, 79.

150 Freund, *Aufbrüche*, 213.

151 Hawkins, *Critical years*, 37.

152 Hawkins, *Canada and Immigration*, 95-98, 102-103, 237-254.

groot verschil in implementatie en uitvoering van de immigratiepolitiek van Canada en Australië, toch beide Britse Gemeenebesten met een *white policy* als uitgangspunt. Ze zoekt verklaringen in het feit dat Canada, anders dan Australië, veel minder een veiligheidsprobleem kende door de lange grens met de Verenigde Staten. Tegelijkertijd stond immigratie in Canada minder op de voorgrond in het openbare debat. De Engels-Franse tegenstelling vormde een belangrijker element in de discussie over nationale identiteit. Aangezien immigratie daarin als een splijtzwam kon werken, was het politiek opportuun om het waar mogelijk op de achtergrond te houden, aldus Hawkins.¹⁵³ De effecten hiervan waren vooral zichtbaar in het 'emigratiemanagement', zowel binnen Canada als op internationaal vlak.

Zo is het in Hawkins visie op nationaal niveau nooit echt tot een goede samenwerking gekomen tussen de federale en de provinciale regeringen. Alleen Ontario voerde een actief eigen beleid, de overige provincies waren weinig geïnteresseerd, Quebec weigerde elke deelname. Daarmee bleef overleg over een taakverdeling bij de uiteindelijke opvang van immigranten, hun medische en sociale zorg, bijscholing en de financiering ervan boven de markt hangen, evenals eventuele samenwerking met particuliere organisaties. Een orgaan om de minister van Immigratie te voeden met geluiden uit de Canadese samenleving bleef lang een wens. Deze zou pas in vervulling gaan met de instelling van de Manpower and Immigration Council in december 1967.¹⁵⁴

Ook de samenwerking op federaal niveau tussen Immigration en Labour was ronduit stroef. Er bestond verschil in visie over de uitgangspunten om de immigrantenquota te koppelen aan de absorptiecapaciteit van de Canadese economie. Immigration streefde naar een langetermijnplanning en niet alleen omdat het departement overtuigd was van de structurele aard van het beleid. Een dergelijke planning was domweg noodzakelijk om de lastige buitenlandse operatie te kunnen uitvoeren die nodig was om het beleid te realiseren. Het departement was voor de benodigde cijfers echter afhankelijk van Labour. Voor dit laatste departement was immigratie echter veeleer het veiligheidsventiel om klappen in de economie op te vangen.

Labour had de neiging prognoses niet te lang vooruit te maken en heel precies af te stemmen op de gaten in de arbeidsmarkt. Vervolgens stelde het bij vrijwel elke conjuncturele schommeling de cijfers per beroepsgroep bij. Dit plussen en minnen, onder de ambtenaren bekend als 'tap on and off'-beleid, maakte het voor Immigration onmogelijk om lang vooruit te plannen.¹⁵⁵ Dit is één van de andere redenen dat Canada geen formele bilaterale overeenkomsten sloot.¹⁵⁶ In plaats daarvan werden per land jaarlijks informele afspraken gemaakt, zogenaamde 'settlement scheme's', die regelmatig op last van Labour moesten worden opengebroken.¹⁵⁷ Voor de immigratieattachés op de buitenlandse posten was dit een slecht werkbaar situatie, vooral in de communicatie met het zenden- de land. Hoewel Immigration in de beginjaren trachtte eigen arbeidsprognoses

153 Hawkins, *Critical years*, 35-36.

154 Hawkins, *Canada and Immigration*, 75-79, 167-173, 179-180.

155 Ibidem, 111-114.

156 Vgl. hoofdstuk 1, § Juridische kaders, internationale regelgeving.

157 Dit in tegenstelling tot wat Obdeijn en Schrover lijken te veronderstellen, Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 212.

te maken, bemoeide Labour zich tijdens de economische malaise eind jaren 1950 steeds nadrukkelijker met het beleid. Naast deze cijfermatige bemoeienis, leverde ook de plaatsing van immigranten regelmatig competentiediscussies op tussen Immigration en Labour.

Er zijn aanwijzingen dat de interactie met zendende landen hierin een complicerende factor is geweest, naast de intern Canadese factoren waar Hawkins op wijst. Sommige emigratielanden slaagden er in inderdaad in eigen eisen te stellen.¹⁵⁸ Zo stuurde de provinciale regering van Ontario in januari 1950 een uitgebreide en positief geformuleerde notitie aan het nieuwe Department of Citizenship and Immigration vol suggesties en aanbevelingen voor samenwerking. Het stuk was gebaseerd op ervaringen, opgedaan tijdens de actieve stimulering van de komst van bijna 4000 Nederlandse boeren in 1947-1948.¹⁵⁹ Dit was een leerzaam project geweest, waarin Ontario als grootste provincie van ontvangst in goed overleg de coördinatie op zich had genomen van de werkzaamheden van onder meer de departementen Mines and Resources en Labour en van particuliere organisaties zoals de immigratiecommissie van de Christian Reformed Church.

Uiteindelijk was het experiment stukgelopen op de plaatsing van de Nederlandse boeren. Door de bemoeienis van particuliere organisaties, met hun sterke lokale comités en directe banden met Nederland – vooral met de Christelijke Emigratie Centrale – was het over teveel schijven gaan lopen, terwijl ook Labour en Mines and Resources in elkaars vaarwater hadden gezeten. Dit had tot een onwerkbaar situatie geleid, waarna het project was stopgezet.¹⁶⁰ In haar notitie signaleerde de regering van Ontario de overlappende werkzaamheden tussen beide federale departementen. Omdat dit alleen het geval bleek te zijn bij plaatsing van Nederlandse boeren, deed zij in diplomatieke bewoordingen het voorstel – naast vele andere – dit werk voortaan over te laten aan de hiervoor beter toegeruste National Employment Services van Labour, met wie ze indertijd uitstekend had samengewerkt. In een veel langere interne analyse was de toon scherper. De ambtenaar in kwestie typeerde de exclusieve plaatsing van Nederlandse boeren door Mines and Resources als de ‘pet prerogative of the Federal Immigration Branch’.¹⁶¹

Uit de federale archieven blijkt echter dat Mines and Resources tussen meerdere vuren heeft gezeten. De minister van Labour, die meermalen op hoge toon om uitleg had gevraagd over diverse plaatsingszaken, kreeg even vaak als antwoord dat de Nederlandse regering had laten weten, dat het niet om een ‘farm

158 Steinert stelt dat Duitsland het wel probeerde, maar er niet in slaagde. Hawkins signaleert wel dat Italië en Nederland eisen stellen, maar werkt dit niet uit en betreft het niet in haar analyse. Steinert, *Migration und Politik*, 272, 275-276; Hawkins, *Canada and Immigration*, 5. Zie inleiding.

159 Het project is onder meer bekend onder de naam Netherlands Farm Help. Archives of Ontario, RG 9-6, Box 182K, file 5, series 6, Department of Planning and Development, A Brief on some Aspects of Immigration and Recommendations for a National and Provincial Policy, 07-01-1950, 15 p.

160 Archives of Ontario, RG 9-6, Box 215K, Ontario Immigration Branch Policy and Procedure z.d., 9-11; 36-42.; RG 9-6, Box 182K, file 4, series 6, ‘Immigration Branch, Netherlands Movement 1948’.

161 Archives of Ontario, RG 9-3, Acc. 4206, Box 208K, file 8, Comments on Federal Government Policy and Procedure on Immigration, z.d., 30 p.

labour movement' ging, maar om zelfstandige boeren in afwachting van een eigen boerderij en dus om 'settlement'.¹⁶² Evenals in hoofdstuk 1 stellen we vast dat in Nederland het onderscheid tussen 'vestigingsmigratie' en 'arbeidsmigratie' bewust en expliciet werd benadrukt, ook in de contacten met het buitenland. Toen Labour desondanks deze discussie in 1949 voortzette, bleek dat Mines and Resources door Nederland voor het blok was gesteld, zoals valt op te maken uit interne departementale notities: 'that if the Department of Labour should take it over, and should begin to handle the Dutch settlers as though they were simply farm labourers, the whole movement to Canada would be stopped.' Eerder had Nederland al iets subtieler te kennen gegeven dat er ook andere bestemmingslanden waren voor boeren, zoals Australië en Nieuw Zeeland. Het Canadese Mines and Resources had weinig keuze: 'We are to go ahead with all plans and programmes. Labour is expected to act cooperatively'.¹⁶³ De samenwerking op federaal niveau met het ministerie van Labour zou problematisch blijven; samenwerking met de provinciale regeringen bleef in de toekomst laag op de agenda staan.

In het licht van deze stroeve binnenlandse verhoudingen en Canada's voorkeur voor *informeel* overleg op bilateraal vlak, lijkt het antwoord op de vraag hoe Canada stond ten opzichte van de weg die de ILO was ingeslagen voor de hand te liggen. Waar bilaterale overeenkomsten al werden omzeild, moest Canada helemaal niet denken aan multilaterale bemoeienis met haar immigratiebeleid.

Een ILO, die verregaande bevoegdheden kreeg voor wervings-, selectie- en vervoersprogramma's van emigranten en door overname van de IRO-vloot ook nog eens over voldoende infrastructurele middelen beschikte om deze uit te voeren, was onbespreekbaar. De Canadese federale regering was van mening dat de rol van internationale organisaties maximaal een adviserende mocht zijn. Nooit zou er inmenging op beleidsmatig of uitvoerend vlak plaats mogen hebben. In principe vond ze nieuwe migratieorganisaties overbodig, evenals het overdragen van migratietaken aan reeds bestaande organisaties. Ten aanzien van de ILO kwamen daar twee pijnpunten bij: dat van de Aziatische lidmaatschappen van de ILO en de tripartiete structuur. De eersten konden voor onoverkomelijke problemen zorgen en tot 'embarrassing' situaties leiden, zeker wanneer het om confrontaties met Aziatische leden van de Commonwealth ging.¹⁶⁴ En met de vakbonden had de Canadese regering intern al voldoende te stellen ten aanzien van het immigratievraagstuk.¹⁶⁵

Het enige waar Canada behoefte aan had, was aan een tijdelijke overbrug-

162 NAC, RG 26, vol. 129, file 3-33-24, DM Mines and Resources aan Labour, 07-08-1948; Nederlandse landbouwwattaché Tuinman aan Mines and Resources, 29-06-1948. De correspondentie tussen Labour en Mines and Resources over dit onderwerp in dit dossier loopt van 1947-1949; vgl. NA, Gezantschap Canada, 2.05.50.01, inv.nr. 217, jaarverslag landbouwwattaché Tuinman over het jaar 1947.

163 NAC, RG 26, vol. 129, file 3-33-24, Immigration Branch, Confidential and personal memorandum for the Minister, 18-03-1949; reactie op ditzelfde document dd. 24-03-1949.

164 NAC, RG 26, vol. 101, file 3-18-5, part 1, Memorandum Canada and the European Migration Problem R.M. Winter to Deputy Minister 04-07-1951; vgl. DCER, vol. 17, no. 249, Cabinet Document no. 258-51, 13-08-1951.

165 DCER, vol. 17, doc. 278 ILO- Migration Conference, Naples 25-10-1951.

ging van het gebrek aan transportmiddelen. In dat opzicht kon de vloot van de op te heffen International Refugee Organization op zichzelf goede diensten bewijzen. Aan alternatieve plannen in die richting, die vanaf 1951 in de aanloop op Napels werden ontwikkeld door diverse partijen, werkte Ottawa dan ook van harte mee. Toen enkele weken voor de aanvang van de conferentie duidelijk werd dat de plannen levensvatbaar waren, luidde de instructie aan de Canadese delegatie naar de ILO conferentie dan ook: 'It should not support the ILO-proposals'.¹⁶⁶

Australië

Immigratie is één van de wezenskenmerken van de Australische geschiedenis en van de nationale identiteit. Toch zou het multiculturele karakter ervan vanaf het midden van de 19e eeuw voor bijna 125 jaar plaatsmaken voor blanke, veelal Britse, predominantie. De immigratie nam een enorme vlucht na de ontdekking van goudvelden in New South Wales en Victoria in 1851. Evenals in Canada voerden de Australische kolonies een *white policy* en ondervonden de *goldrush*-Chinezen als eersten daarvan de gevolgen.¹⁶⁷ Met de inauguratie van de Australische Commonwealth in 1901 maakte de federale regering vrijwel direct gebruik van haar recht om via diverse wetten immigratie van niet-Europeanen te beperken. Eén daarvan was de *Immigration Restriction Act* van 1901. Deze was niet openlijk racistisch. De wet hanteerde een schrijftest waarbij 50 woorden in een ad hoc te bepalen Europese taal werden gedictieerd. Zo was het mogelijk om elke ongewenste migrant – gekleurd, ziek, armlastig of crimineel – een toets in een hun volstrekt onbekende taal voor te leggen en daarna af te wijzen, een kunst die was afgekeken van de Zuid-Afrikaanse provincie Natal.¹⁶⁸

Afgezien van het toelatingsbeleid viel de praktische verantwoordelijkheid en stimulering van immigratie tot 1921 onder verantwoordelijkheid van de regeringen en parlementen van de diverse staten. Van eenheid of overleg was weinig sprake. In 1921 veranderde dit met de invoering van het *Joint Commonwealth and States Scheme*. Vanaf dat moment kreeg de federale regering de eindverantwoordelijkheid voor werving, (medische) selectie en vervoer van immigranten. De statenregeringen mochten adviseren over het type immigrant dat ze meenden nodig te hebben. Tevens kregen ze aanvullende taken in de opvang, het verzorgen van de werkgelegenheid en de nazorg van de immigrant.

De schrijftest werd bij invoering van de *Immigration Act* van 1958 afgeschaft. Los van de symbolische waarde hiervan veranderde er weinig in het restrictieve beleid. Voortaan gebruikte de minister van Immigratie zijn ruime discretionaire bevoegdheden voor afwijzing. De echte ommekeer begon vanaf 1966 bij het einde van het lange tijdperk van de liberaal Robert Menzies, die vanaf 1949 het premierschap had vervuld. Vanaf dat moment werd een meer liberale lijn ten opzichte van niet-Europese migranten aangenomen.¹⁶⁹ Tot die tijd wa-

166 DCER, vol. 17, no. 277, Memorandum van het ministerie van Immigratie aan het Canadese Cabinet van 25 september 1951.

167 Knott, 'Imperial Settlement', 35-39.

168 Evans, 'The White Australia Policy', 44-49; vgl. Hawkins, *Critical years*, 11.

169 Langfield, *More people imperative*, 11, 212; Hawkins, *Critical years*, 13-16.

ren ruim 2,5 miljoen overwegend blanke immigranten Australië binnengetrokken, waaronder vele Nederlanders. Woonden er vóór 1940 slecht 2174 mensen van Nederlandse afkomst Down Under, na 1945 zou hun aantal exponentieel stijgen. Met 138.000 vormden ze in de periode 1945-1967 5,5% (tot 1961-1962 7%) van het totale aantal Australische immigranten en 29% van de Nederlandse intercontinentale verhuizers. Daarmee was Nederland de derde leverancier voor Australië, achter Groot-Brittannië (48,8% tot 1961-1962) en Italië (13,4% tot 1961-1962) en voor Duitsland (5% tot 1961-1962).¹⁷⁰ De sociaaldemocratische regering-Whitlam zou met het ruimen van de laatste beperkende bepalingen de *White Australian Policy* in 1973 formeel beëindigen.

Anders dan Canada was de Australische regering vroeg in de Tweede Wereldoorlog overtuigd geraakt van de noodzaak om een actief wervingsbeleid te gaan voeren. Nota's over naoorlogse reconstructie uit het voorjaar van 1941 drongen erop aan de demobilisatie zo vlot mogelijk te voltooien, met het oog op de te verwachten natuurlijke emigratiegolf uit Europa. Australië moest vooral geen kansen voorbij laten gaan om zonder al te veel inspanning het meest gewenste type immigrant binnen te halen zoals Britten, Nederlanders en Scandinaviërs.¹⁷¹

Deze visie kreeg meer draagvlak toen de oorlog in de Pacific griezelig dichtbij kwam met de val van Hong Kong en Singapore en de bijna-invasie van Darwin door Japanse troepen in februari 1942. Door het wegvallen van de Britse bescherming bleek het immense continent met zijn bevolking van amper 7 miljoen zielen extra kwetsbaar. Snelle maatregelen leken noodzakelijk na het einde van de vijandelijkheden. Ter voorbereiding ervan werd in oktober 1943 een interdepartementale commissie voor naoorlogse immigratie ingesteld. De commissie was breed van samenstelling en kreeg de opdracht zich te buigen over zowel beleidsmatige als organisatorische aspecten. Het beoogde immigratiebeleid moest bijdragen aan de verwezenlijking van doelstellingen op het gebied van de versterking van de defensie van Australië; de ontwikkeling van de economie en de daarvoor benodigde groei van de bevolking.¹⁷²

Op 2 augustus 1945, nog voor de capitulatie van Japan, ontvouwde de nieuw benoemde sociaaldemocratische minister van Immigratie Arthur A. Calwell, zijn grootschalige plannen voor het Huis van Afgevaardigden. Ze kenden zowel traditionele als nieuwe elementen. De oude slogan 'Populate or Perish' zou verbonden blijven met zijn programma om te streven naar een jaarlijkse bevolkingsgroei van 2%. Eén procent daarvan moest via immigratie worden bereikt, hetgeen neerkwam op minimaal 70.000 nieuwkomers per jaar. Hoewel het in principe de bedoeling was bij de instroom te streven naar een Britse

170 Gebaseerd op Steinert, *Migration und Politik*, 111 en Hawkins, *Critical years*, 284 tabel 20. Australië verschaftte overigens cijfers over periodes van 1 juli t/m 30 juni van het jaar daarop. Tevens veranderde in 1959-1960 de systematiek: vanaf die periode werden de zogenaamde permanente settlers voor het eerst apart geteld. Dit maakt vergelijking lastig met Canadese of Nederlandse 'kalenderjaar' cijfers, tevens kunnen vrij grote verschillen in opgegeven aantallen optreden.

171 O.a. Nota Postwar Reconstruction, Department of the Interior, 02-06-1941, p. 7, NAA, A9816, 1943/428 part 1.

172 Nota's Migration, 12-11-1943; 15-11-1943; notulen van de commissie o.m. dd. 29-11-1944, NAA, A9816, 1943/428 part 1. Nederlandse immigranten zouden meermalen ter sprake komen.

meerderheid van 10:1, zou de werving tegelijkertijd meer dan voor de oorlog gericht worden op het Europese continent. Daarnaast zou de immigrant net als voorheen een bijdrage kunnen krijgen in de kosten van zijn of haar overtocht, in ruil voor twee jaar arbeid op een door de Australische regering gewenste plaats. In tegenstelling tot de Canadese methode van 'voorfinanciering' betrof het hier geen lening die terugbetaald moest worden.¹⁷³ Waar de enorme afstand in kilometers per definitie in Australië's nadeel werkte in de strijd om de immigrant, trachtte de regering hier in elk geval een voordeel te creëren. Nieuw waren de oprichting van een zelfstandig departement voor Immigratie en de mate waarin de Australische samenleving vanaf het begin betrokken zou worden bij zowel de initiëring als de implementatie van het immigratiebeleid.

De hoofdvestiging van het ministerie van Immigratie bevond zich in Canberra. Daar richtte men zich vooral op de ontwikkeling van een visie op beleid en implementatie van zowel de 'restricted immigration' als de 'encouraged migration' met het bijbehorende naturalisatievraagstuk. De werkzaamheden lagen vooral op het gebied van de ontvangst, huisvesting en aanpassing van emigranten. Voor al deze functies waren directies ingesteld. Daarnaast bezat het departement eigen onderzoeks- en statistische afdelingen en een buitenlandse dienst. Net als elders was deze laatste ondergebracht bij de Australische diplomatieke posten in het buitenland. Voorts werd in de hoofdstad van elke staat of Territory een dependance van het ministerie gevestigd. Deze concentreerde zich op specifieke uitvoeringsproblemen van alle hierboven genoemde deelaspecten van het beleid, die in elke staat konden verschillen.¹⁷⁴

De federale regering stelde twee externe adviesraden in om te zorgen voor een breed maatschappelijke draagvlak voor het immigratiebeleid. De Immigration Advisory Council zag in februari 1947 het licht. De Adviesraad was samengesteld uit vertegenwoordigers van het federale parlement, werkgeversverenigingen en vakbonden uit industrie en landbouw, kamers van koophandel, verenigingen van gedemobiliseerden, vrouwenorganisaties en de eveneens in 1947 opgerichte Australian Local Government Association. Deze laatste organisatie was bedoeld om het lokale bestuur in de staten op nationaal niveau een stem te geven. Ruim twee jaar later volgde de instelling van een Immigration Planning Council. Deze had een meer sociaal-economische invalshoek. Hij bestond uit experts afkomstig uit het bedrijfsleven – opnieuw uit zowel werkgevers als werknemershoek- en de wetenschap. De afdeling Planning van het departement in Canberra was verantwoordelijk voor de agendabepaling, de informatievoorziening en het bijeenroepen van de adviesraden evenals voor de uitvoering van adviezen.

Buiten al deze bestuurs- en adviesorganen mobiliseerde de federale overheid ook vrijwilligersorganisaties. Calwell introduceerde en financierde vanaf 1950 de zogenaamde Good Neighbour Movement. De afzonderlijke Councils

173 Hawkins, *Critical years*, 32; Canada hanteerde zogenaamde 'Assisted Loan Passage Schemes' en was minder geporteerd van ondersteuning door de zendende landen, aangezien dit hun eigen Canadese selectie van specifieke beroepsgroepen zou kunnen doorkruisen; Australië hanteerde zogenaamde 'Assisted Passage Schemes' en sloot, indien de kosten niet op te brengen waren, overeenkomsten waarin regeringen van de zendende landen een deel van de kosten op zich namen. Vgl. Freund, *Aufbrüche*, 233, 239-241.

174 Jordens, *Alien to citizen*, 2-5.

waren bedoeld om immigranten bij hun aanpassing te ondersteunen. Meestal hadden ze wel één of meer oud-immigranten binnen de gelederen en ze kenden een sterke lokale spreiding. De nationale publieke discussies over inburgering en naturalisatie, zoals gehouden tijdens de eveneens door Calwell ingestelde (twee)jaarlijkse Citizenship Conventions waren van grote publicitaire waarde voor zijn beleid.¹⁷⁵ De Australische organisatie van het immigratiebeleid bestond zodoende uit een unieke combinatie van concentratie van alle aan immigratie gelieerde werkzaamheden onder één departement, een weldoordachte fysieke geografische spreiding van dit departement en geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden met lokaal bestuur en maatschappelijke organisaties. Het bleek een slagvaardige constellatie, ook in de internationale contacten.

De reis per schip naar Australië duurde bijna zes weken in vergelijking met de vijf dagen die nodig waren om Canada te bereiken en kostte veel. Gegeven deze 'achterstandspositie' qua geografische ligging was de federale regering voorstander van het zekerstellen van niet-Britse immigrantentoevoer. Voor de Tweede Wereldoorlog was zij al begonnen met bilaterale onderhandelingen, in 1945 pakte zij dit beleid weer op. Aanvankelijk leidde dat niet altijd direct tot formele overeenkomsten, die bij de Verenigde Naties werden geregistreerd. Anders dan in het geval van Canada had Australië echter niet de behoefte om de gemaakte afspraken open te kunnen breken. Bijstelling kon standaard eens per vijf jaar plaatsvinden. De autoriteiten hechtten er echter aan het meest wenselijke type immigrant te kunnen paaien. De geboden voorwaarden konden zodoende per land verschillen. Idealiter bleven dit soort afspraken buiten de publiciteit, om problemen met benadeelde overheden te voorkomen of, omgekeerd, om het uitoefenen van druk vooraf door autoriteiten van derde landen te vermijden. Registratie ging gepaard met openbaarheid en doorkruiste deze strategie.

Zo vond bijvoorbeeld tijdens de Tweede Wereldoorlog al overleg plaats op initiatief van de Nederlandse regering. Ze wilde de informele overeenkomst die de Stichting Landverhuizing Nederland in 1939 met Australië was overeengekomen nieuw leven inblazen. In januari 1944 kreeg de Nederlandse gezant te horen dat hiervoor geen speciale onderhandelingen nodig waren. De Nederlandse immigranten waren welkom zodra de omstandigheden dat toelieten. En passant werd hij ingelicht over de werkzaamheden van de interdepartementale commissie, die kort daarvoor was ingesteld en waar de Nederlandse wens zou worden ingebracht.¹⁷⁶ In 1946 volgde informele herbevestiging van de overeenkomst. Bij de herzieningsonderhandelingen in 1951 kwam het zogenaamde *Netherlands-Australian Migration Agreement* tot stand. Een jaar later kwam de kwestie van registratie ter sprake van inmiddels gesloten overeenkomsten met de Nederlandse en de Italiaanse regeringen.

Eerder had het ministerie van Immigration hiervan afgezien, uit angst dat dit problemen met de Italiaanse regering had kunnen veroorzaken, 'owing to the conditions of the two agreements varying considerable and perhaps being

175 Ibidem, 9. In 1962 zou een externe Publicity Council worden ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van Australische en buitenlandse media in Australië. Zie ook de betreffende beschrijvingen in de onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, via www.historici.nl.

176 Memorandum Dutch Immigrants aan Department of the Interior, 17-01-1944, NAA, A446, 1962/65284.

more in favour of the Netherlands'. Nu leek het beter wel te registreren. Geheime overeenkomsten konden de Russen maar in de kaart spelen. Zij hadden immers ook bij eerdere IRO-vluchtelingentransporten naar Australië berichten verspreid over de 'slave labour conditions' die Australië hieraan zou verbinden.¹⁷⁷ Vanaf 1952 zijn bilaterale verdragen bekend met Malta, Nederland en Italië. Later zouden West-Duitsland, Oostenrijk, België, Griekenland, Spanje, Turkije en Joegoslavië volgen.¹⁷⁸

Voor Australië gold dat het ten aanzien van de kwestie van overleg op multilateraal niveau dezelfde overwegingen had als Canada. De federale regering wilde absoluut de selectie van migranten in eigen hand houden. Zo had ze in 1944 overlegd met de Nieuw-Zeelandse regering over een standpuntbepaling in het geval de publieke opinie in Groot-Brittannië zich zou ontwikkelen ten faveure van een vrijere instroom van de Aziatische bevolking in de blanke Pacific Dominions.¹⁷⁹ In 1946 had ze de International Labour Organization laten weten het ongepast te vinden dat deze de kwestie van raciale discriminatie bij immigratie wilde voorleggen aan de Verenigde Naties. Elke staat moest vrij zijn zelf zijn beleid te bepalen. Voor de Australische regering waren de woorden 'human rights' in het Atlantisch Handvest niet synoniem met 'individuele rechten op onbeperkte migratie'. Immigratie bleef in haar ogen een privilege, verleend door het land van ontvangst.¹⁸⁰

Hoewel er dus een absolute voorkeur bestond voor bilateraal overleg, waren er knelpunten die niet op deze manier konden worden opgelost. De transportkosten voor een enkeltje Australië waren dermate hoog dat ze zelfs niet door Australië en het zendende land samen konden worden opgebracht, gegeven de ambitieuze streefcijfers voor immigratie. Bovendien kampte Australië met enorme tekorten op de huizenmarkt waar een oplossing voor moest worden gevonden. Australië had dus vooral behoefte aan fondsen, zonder al te rigide spelregels.

Recapitulerend kunnen we stellen dat de *emigratielanden* de noodzaak voelden van multilaterale regulering van internationale migratie. Ze wilden echter daarbij zoveel mogelijk eigen speelruimte houden bij de selectieprocedures. Deze konden zodoende het beste bilateraal worden afgesproken. Italië stond het meest positief ten aanzien van het toekennen van uitvoerende taken aan de ILO. De Duitse regering bleek intern verdeeld.

Ook de Nederlandse regering had zich een mening gevormd over dit vraagstuk. Haar voorkeur ging eveneens uit naar bilaterale contacten. De ervaringen op dat gebied waren uitstekend. Bovendien moest rekening worden gehouden 'met de zienswijze van de confessionele organisaties, die uiteraard het ingrijpen van een internationaal lichaam in de emigratie verwerpen'.¹⁸¹ Zij claimden het recht op de voorbereiding van de emigranten, dus ondersteuning bij werving

177 Secretary Immigration T. Heyes aan minister, 22-02-1952, NAA, A446, 1970/95579.

178 Hawkins, *Critical years*, 34-35.

179 DAFP 1937-1949, vol. VII, nr. 19, Conference of Australian and New Zealand Ministers 17-21 januari 1944.

180 DAFP 1937-1949, vol. X, nr. 124, instructie Department of External Affairs aan vertegenwoordiger bij ILO Collins, 18-09-1946.

181 Ongedateerd concept-antwoord op vragenlijst ILO februari 1951, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 384.

en selectie door een internationaal orgaan zou de situatie alleen maar ingewikkelder maken. Er ontstond echter in de loop van 1950-1951 een aantal argumenten op grond waarvan het onverstandig leek afzijdig te blijven bij multilateraal overleg.

De bevolkingsdruk in Italië en Duitsland was evident. Ook Nederland ondervond dat Italië zich in het Europese overleg sterk maakte voor een vrij verkeer van werknemers en het oog liet vallen op landen als Frankrijk, Groot-Brittannië en in mindere mate België. Steun aan laatstgenoemde landen bij hun pogingen de Italiaanse stroom gedeeltelijk af te buigen naar intercontinentale bestemmingen leek Nederland gepast. Zeker waar Nederland zelf vanuit 'immigratieperspectief' de lange grens met het overvolle Duitsland vreesde.¹⁸² Aan dit argument zat echter een keerzijde, dat tegelijkertijd een volgend argument opleverde.

De Nederlandse emigratie was voornamelijk gericht op de Britse Dominions. Het volgde daarmee de etnische lijnen, uitgezet door deze landen. Italië, en in steeds grotere mate ook Duitsland vormden daarbij echter sterke concurrenten aan de aanbodzijde. Nederland sloot niet uit dat er een moment zou komen dat de Angelsaksische opnamecapaciteit te kort zou schieten en Zuid-Amerika een grotere rol zou moeten spelen als bestemming voor Nederlandse emigranten. Op dit continent lag de levensstandaard echter veel lager dan in Nederland. Bovendien ontbrak een opvangorganisatie die voldeed aan Nederlandse maatstaven. Tot nu toe bood Nederland voor de betrekkelijk kleine aantallen zelf aanvullende hulp. Voor grootschaliger emigratie naar Zuid-Amerika zouden echter expertise en fondsen ter financiering van de bijkomende kosten voor deze migratie ook Nederland te pas komen.¹⁸³ Voorts had Nederland evenals alle andere migratielanden last van het gebrek aan vervoer.

Hoewel het Rijksarbidsbureau zeker niet kritiekloos stond ten opzichte van de plannen van de ILO, waren er twee zaken die ervoor pleitten dat deze organisatie een actievere rol zou krijgen. De ILO had ervaring in Zuid-Amerika. Bovendien zouden de Nederlandse belangen in de ILO, waar 'de balancerende macht der Verenigde Staten aanwezig is' wel eens beter beschermd kunnen zijn dan in een zuiver Europese organisatie zoals de Raad van Europa, waar Duitsland en Italië invloedrijke tegenspelers waren.¹⁸⁴

Van beide onderzochte *immigratielanden* had Canada de minste behoefte aan inmenging van buitenaf, gezien de stroeve interne verhoudingen. Australië had geen behoefte aan multilaterale regulering als zodanig, maar wel aan financiering en vervoerscapaciteit en dacht in die zin toch aan internationale samenwerking. Een ILO die deze samenwerking zou coördineren en uitvoeren was voor beide landen echter geen optie, gezien hun raciale immigratiepolitiek. De ILO had zich weliswaar voorgenomen zich alleen te richten op emigratie uit

182 Zie bijv. Van Mill (DG-Rijksarbidsbureau) aan minister van Sociale Zaken, 02-05-1951; ontwerp-instructie Napels, 26-09-1951; Kwint (RAB) aan Pellinkhof (Sociale Zaken, IZ), januari 1952; resp. NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nrs. 621 en 384.

183 Ibidem, ongedateerd concept-antwoord op vragenlijst ILO februari 1951 en Sociale Zaken aan minister van Financiën, 07-07-1951; vgl. Haveman aan Joekes, 07-09-1951, NA, Joekes, 2.21.094, inv.nr. 270.

184 Nota Van Mill aan Minister van Sociale Zaken, 25-05-1951, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 621.

Europa. Het risico was echter levensgroot aanwezig dat sommige lidstaten op grond van ILO's universele karakter druk zouden uitoefenen om een bredere en vooral niet-discriminerende opstelling te kiezen. Australië, dat tijdens de Preliminair ILO-Migratie Conferentie van april-mei 1950 in Genève zijn eigen voorstellen nog zag weggestemd, zou in de aanloop naar de Napels-conferentie van oktober 1951 achter de schermen zeer actief op zoek gaan naar alternatieven en medestanders.

Sonderen tussen Genève en Napels

Tussen juni en december 1950 bestookte de Australische Secretary of Immigration Tasman Heyes de Australische ambassade in Washington regelmatig met verzoeken contact op te nemen met het Amerikaanse State Department. De vragen waren telkens dezelfde: nagaan of de VS bereid waren bij te dragen aan de kosten van emigratie uit Europa en informeren of er vorderingen waren gemaakt sinds de preliminaire bijeenkomst van de International Labour Organization. De gesprekspartner op het State Department was George Warren, de adviseur vluchtelingen zaken die ook betrokken was geweest bij het schaakspel rond oprichting van de International Refugee Organization.¹⁸⁵ Warren was geïnteresseerd, maar druk bezet. Hij was tot diep in het najaar bezig geweest met de topontmoeting van de Amerikaanse, Britse en Franse ministers van Buitenlandse Zaken en de daaropvolgende 'Tripartite Conference of Experts on European Migration' in Parijs.¹⁸⁶ Eind december maakte hij tijd vrij voor de Australische diplomaten. Tijdens deze ontmoeting gaf Warren niet alleen informatie over de actuele stand van zaken, maar deelde hij ook een aantal persoonlijke inschattingen met hen. Deze uitwisseling bood beide partijen de gelegenheid vervolgstappen voor te bereiden om de kwestie van multilaterale regulering van migratie een kant uit te sturen, die in hun visie meer gewenst en kansrijker was dan de ILO-voorstellen.

De Verenigde Staten waren overtuigd van het belang een bijdrage te leveren aan een oplossing voor de problematiek van 'overbevolking en werkloosheid' in West-Europa. Intercontinentale emigratie naar landen als Australië werd gezien als onderdeel van die oplossing, aldus Warren. Persoonlijk had hij echter twijfels over de houding van het Congres. Zijn inschatting was dat er geen extra geld voor Europese emigratie zou worden vrijgemaakt, gezien de verhoging van de defensiebudgetten na het uitbreken van de Koreaoorlog in juni dat jaar. Binnen de Economic Co-operation Administration was discussie over het verlenen van toestemming om tegenwaardefondsen van het Marshallplan hiervoor te laten gebruiken, mits er uitgewerkte voorstellen lagen. In Warrens visie was dat laatste nu precies waar het in de ILO-aanpak aan schortte. De ILO had tot dat moment grote sommen geld besteed aan onderzoek en algemene plannen-

185 Heyes aan External Affairs Canberra, oktober 1950, NAA, A446, 1962/66432 (PICMME) part 1.

186 Zie hiervoor hoofdstuk 3, § Arbeidskrachten en surplusbevolking, subparagraaf 'Een verlopend tijt'.

makerij, zonder dat er gelet was op haalbaarheid. Vandaar dat de drie ministers van Buitenlandse Zaken tijdens hun top hadden besloten elk een adviseur aan te stellen, die moest nagaan welke praktische stappen er op korte termijn mogelijk waren. Voor het State Department zou Robert R. West per 1 januari 1951 met deze klus beginnen. Warren meende echter dat Australië niet hoefde te wachten op de uitkomsten. Juist omdat het onderzoek van de drie breder moest zijn dan Australië alleen, nodigde hij de Australische regering uit een bijdrage te leveren in de vorm van concrete planningen en daarover met West in contact te treden. Ten aanzien van de vraag naar transport kon hij nog meedelen dat de Amerikaanse defensie erg te spreken was geweest over het feit dat de IRO gebruik had gemaakt van omgebouwde troepenschepen. Ze waren namelijk bij het uitbreken van het Koreaanse oorlog *per direct* inzetbaar geweest voor militaire doeleinden. Hij verwachtte dan ook dat Defensie voortgezet gebruik van deze schepen voor transport van Europese emigranten zou steunen als de omstandigheden dat toelieten.¹⁸⁷

Deze informatie moet de Australische autoriteiten als muziek in de oren hebben geklonken. Naar de buitenwereld toe had het internationale prestige van de ILO vrijwel onaantastbaar geleken door de openlijke steun van de Verenigde Staten en de 'donatie' van het eerste miljoen. Nu bleken er binnen het Amerikaanse regeringsapparaat toch twijfels te zijn gerezen over de geschiktheid van de organisatie voor dit soort grootschalige migratieoperaties. Wat de tips van Warren betreft: concrete Italiaanse en Nederlandse migratieschema's lagen al klaar. Strategisch lag het voor de hand om zo spoedig mogelijk met de West-Duitse regering in contact te treden om tot een akkoord te komen over een nieuw schema voor selectieve immigratie, dat *niet* volledig op vluchtelingen was gebaseerd. Met West en Warren volgden begin 1951 diverse vervolgafspraken om de vorderingen en ontwikkelingen door te nemen. Zij moedigden Australië daarbij aan de plannen zo pragmatisch en concreet mogelijk in te richten.¹⁸⁸ Om een positieve beslissing over de IRO-vloot meer kans te geven, moesten de emigranten als het ware op de kade gereed staan.¹⁸⁹

In diezelfde maanden werkte Warren samen met de Directeur-generaal van de IRO, J. Donald Kingsley een aantal eigen ideeën uit. Kingsley bezocht Ottawa om plannen te ontvouwen voor de oprichting van een ad hoc vervoersorganisatie voor migranten. Deze zou gebruikmaken van de voormalige IRO-vloot. De nieuwe organisatie zou openstaan voor emigratielanden, immigratielanden en landen met belang in een oplossing van de demografische problemen waarmee Europa kampte. Tijdens een aparte conferentie, los van de geplande ILO-conferentie in Napels, konden zaken worden afgestemd. Deze suggesties pasten beter bij de behoeften van de Canadese regering. Er zou transport beschikbaar blijven en de ILO leek buiten beeld te blijven. Op 25 juni 1951 – bijna vier maanden voor de start van de ILO-conferentie in oktober – bevestigde Warren aan de Canadese ambassade in Washington dat de plannen waar Kingsley

187 Australische ambassade Washington aan External Affairs Canberra, kopie tbv. Immigration, 22-12-1950; Heyes aan minister Immigration, 10-01-1951, NAA, A446, 1962/66432 (PICMME) part 1.

188 Heyes aan minister Immigration, 10-01-1951; correspondentie Heyes-External Affairs januari-juli 1951, NAA, A446, 1962/66432 (PICMME) part 1.

189 Australische ambassade Washington aan External Affairs Canberra, kopie tbv. Immigration, 11-01-1951, NAA, A446, 1962/66432 (PICMME) part 1.

over had gesproken met grote waarschijnlijkheid zouden worden uitgevoerd.¹⁹⁰ Australië kreeg rond die tijd eveneens uitgebreide informatie van dezelfde strekking.¹⁹¹ Ditmaal was Warren uitgesproken in zijn visie dat samenwerking met de ILO onmogelijk was. Uit overleg tussen hem en de ILO was gebleken dat Directeur-generaal Morse een beslissing over de IRO-vloot wilde uitstellen tot na de Napels conferentie. Daarmee ging opnieuw kostbare tijd verloren. Verdere problemen voorzag Warren op grond van de tripartiete structuur die Morse in het bestuur van 'zijn' nieuwe ILO-migratieorganisatie wilde terugzien – zij het zonder stemrecht voor het georganiseerde bedrijfsleven – en het feit dat de ILO Oost-Europese en Aziatische lidstaten had die zich met het beleid zouden kunnen bemoeien. Daarmee had Warren de kern van de Australische en Canadese bezwaren verwoord. Met zijn voorstel voor een *onafhankelijke* intergouvernementele organisatie met vervoerscapaciteit had hij zicht geboden op een aantrekkelijk alternatief voor multilaterale samenwerking.

De race was echter nog niet gelopen. Het State Department mocht dan weinig gecharmeerd zijn van de ILO-voorstellen voor de Napelsconferentie, binnen het Amerikaanse Labour Department ondervonden de ILO-plannen meer steun. Warren durfde niet uit te sluiten dat de Amerikaanse delegatie toch de opdracht zou krijgen ze in Napels te bespreken. Dan was het de vraag hoe de verhoudingen op dat moment lagen. Warren wist dat Australië, Canada en Venezuela tegen waren. Anderzijds hadden Groot-Brittannië, Zweden, België en diverse andere Latijns-Amerikaanse staten tijdens de laatste bijeenkomsten van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties aangegeven de ILO een geschikte organisatie te vinden voor migratieprojecten.¹⁹² Andere staten waren afwachting.

Een tweede onzekerheid betrof nog steeds de financiering. Het inzetten van tegenwaarde fondsen van de Marshallhulp was voor emigratielanden als Italië, Duitsland en Nederland niet aantrekkelijk, omdat het werd opgevat als een soort sigaar uit eigen doos. Tegelijkertijd had de Marshallhulpinstantie ECA zelf ernstig bezwaar om emigratie uit Europa te financieren uit het algemene dollarbudget voor economische hulp, gezien de bezuinigingen waarmee het te maken had gekregen. In Warrens visie was afwachten het beste. Hij wist dat er werd gewerkt aan een nieuwe wet op de wederzijdse veiligheid, de zogenaamde Mutual Security Act. Deze zou, als 'opvolger' van het Marshallplan, de basis vormen van het Amerikaanse economische en militaire hulpprogramma aan het buitenland in de jaren 1950.¹⁹³ Gezien de belangstelling die de Amerikaanse regering had gekregen voor het in de vaart houden van de IRO-vloot leek het Congres inmiddels bereid in elk geval 10 miljoen dollar uit te trekken van de

190 DCER, vol. 17, doc. 278 ILO-Migration Conference, Naples 25-10-1951.

191 Australische PV bij de VN, Genève aan External Affairs Canberra, kopie Heyes, 18-07-1951, NAA, A446, 1962/66432 (PICMME) part 1.

192 External Affairs Canberra aan diverse posten, 05-09-1951; Australische ambassade Washington aan External Affairs Canberra, 25-09-1951, kopie Heyes, NAA, A446, 1962/66432 (PICMME) part 1.

193 Mutual Security Act of 1951, Public Law 165, 10-10-1951. De wet kwam in de plaats van de Mutual Defense Assistance Act en de Economic Cooperation Act, die de uitvoering van de Marshallhulp regelde; Megens, *American Aid*, 117. Vgl. Inklaar, *Van Amerika geleerd*, 20-21.

becijferde 30 miljoen om 'emigratie uit Europa' te stimuleren.¹⁹⁴ De kans dat het Congres aansturing zou toestaan door een organisatie als de ILO, waar ook Oost-Europese lidstaten van deel uit maakten, achtte hij echter klein, gezien de lobby's van invloedrijke senatoren waar hij weet van had. Daarmee zou de onafhankelijke migratieorganisatie die Warren voorstond als optie in beeld komen. Het State Department wenste zich echter tot het Congres zich had uitgesproken niet volmondig achter hem te scharen.¹⁹⁵

Warren had zich echter in de tussentijd getracht te verzekeren van andere medestanders. Belanghebbende landen stelde hij zoveel mogelijk informeel op de hoogte van zijn mogelijke alternatief voor de ILO-plannen om hun reacties te kunnen polsen. Eind augustus 1951 meldde hij aan de Australische regering dat Frankrijk, Italië en West-Duitsland zijn voorstellen positief hadden ontvangen.¹⁹⁶ Het aantrekkelijke voor alle betrokkenen was dat er geen inmenging dreigde in het nationale migratiebeleid en dat nog steeds gebruik werd gemaakt van bilaterale verdragen. Canada en Australië ondernamen van hun kant en in onderling contact soortgelijke acties. Canada stelde Bas Haveman tijdens zijn eerste werkbezoek van de ontwikkelingen op de hoogte, zodat de Nederlandse regering haar positie in de aanloop naar Napels eventueel opnieuw kon bepalen. Meer informatie over een vervolgconferentie na Napels kreeg Haveman in Washington, van West zelf.¹⁹⁷ De Australische regering benaderde Groot-Brittannië, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika om deze landen voor hun standpunt te winnen.¹⁹⁸

Een week voor het begin van de Napels-conferentie had het Amerikaanse Congres formeel nog geen beslissing genomen. Inmiddels was echter zoveel duidelijk dat de 10 miljoen dollar niet aan organisaties zou worden toegewezen die lidstaten achter het IJzeren Gordijn hadden. Het State Department sprak op dat moment met de Italiaanse gastheer de te volgen tactiek af tijdens de Napels conferentie. Voorop stond dat de IRO-vloot in tact moest blijven en door een nieuwe organisatie moest worden beheerd, het liefst onder directeurschap van Kingsley. Door een niet nader gespecificeerde samenwerking met de ILO voor te stellen, moest worden voorkomen dat de ILO gezichtsverlies leed, ook een wens van de Italianen. Morse en Kingsley waren hiervan beide op de hoogte. De Amerikaanse delegatie zou de conferentie daarom beginnen met het opsommen van de voordelen van de ILO-plannen, maar vervolgens op *technische* gronden een onafhankelijke doorstart van de IRO-vloot beargumenteren.¹⁹⁹

Het informeel laten circuleren van de eis waaronder het Amerikaanse Congres bereid was 10 miljoen dollar voor emigratie uit Europa te reserveren maakte het eerste deel van dit toneelstuk overbodig. De ILO had het pleit al verloren

194 Australische ambassade Washington aan External Affairs Canberra, 25-09-1951, kopie Heyes, NAA, A446, 1962/66432 (PICMME) part 1.

195 Australische ambassade Washington aan External Affairs, Immigration, Treasury, Labour, PM Department Canberra, 09-09-1951, NAA, A446, 1962/66432 (PICMME) part 1.

196 Australische ambassade Washington aan External Affairs Canberra, 30-08-1951, kopie Heyes, NAA, A446, 1962/66432 (PICMME) part 1.

197 Haveman aan Joekes, 07-09-1951, NA, Joekes, 2.21.094, inv.nr. 270.

198 Concepttelegram Heyes, 05-09-1951, NAA, A446, 1962/66432 (PICMME) part 1.

199 Australische gezant te Rome aan External Affairs Canberra, 27-09-1951, NAA, A446, 1962/66432, PICMME part 1.

voor de aanvang van de conferentie.²⁰⁰ De aanbeveling om een consultatieve adviesraad in te stellen was niet meer dan een doekje voor het bloeden.²⁰¹ Bij thuiskomst uit Napels rapporteerde het Nederlandse delegatielid van het Rijks-arbeidsbureau Kwint aan zijn baas Van Mill dat de gangbare lezing was dat intriges van IRO-directeur Kingsley de ILO-voorstellen fataal waren geworden. Kwint was boos en gegeneerd dat ook de Nederlandse delegatie de ILO niet had gesteund. Alleen Groot-Brittannië had zijn beloftes gestand gedaan. Hij vermoedde 'veel belangrijker, maar zoals gewoonlijk: verzwegen overwegingen'.²⁰²

Napels had inderdaad diplomatie op een hoog niveau gevergd. De meeste overzeese immigratielanden hadden ervoor gekozen delegaties te sturen met een zware afvaardiging van hun ministeries van Buitenlandse Zaken. Voor ILO-conferenties was dit ongebruikelijk. Normaal gesproken stonden ze onder leiding van de ministeries van Sociale Zaken of Arbeid, zoals de Europese delegaties, inclusief Groot-Brittannië, ook ditmaal hadden aangehouden.²⁰³ In Canadese ogen lag daar dan ook de reden voor de houding van de Britten: 'the Labour people had acted too independently and had not invited adequate consultation on a sufficiently high level before drawing up their own instructions for the Naples Conference'.²⁰⁴

Voor de Verenigde Staten speelde echter inderdaad nog een overweging, die tijdens de Napels-conferentie verzwegen bleef. Zij overwogen om alle internationale migratie onder te brengen in de Noord-Atlantische context, zowel de Europese als de Trans-Atlantische. Vooral dit laatste aspect vergde echter een zeer geleidelijke aanpak. Enerzijds moest het Amerikaanse Congres niet kopschuw worden gemaakt door met een NAVO-pistool op de borst een versoepeling van immigratiequota af te dwingen. Anderzijds vergde het een intensief en vermoedelijk precair overleg met internationale partners. State Department zag de aangekondigde vervolgconferentie over het behoud van de IRO-erfenis als een eerste kleine stap en als een 'useful turning point away from international action in the interest primarily of refugees to action primarily designed to reduce laboursurpluses'.²⁰⁵

De handelwijze van de ILO had duidelijk gemaakt dat multilateraal overleg lastig bleek te realiseren zonder het streven naar een algemene consensus te

200 Ook Argentinië, Brazilië, Chili, Peru, Uruguay en Venezuela hadden in voorgespreken met de ILO in augustus 1951 te kennen gegeven de plannen te kostbaar te vinden, zonder er zeker van te zijn de gewenste emigranten – vakarbeiders en boeren – te verkrijgen. M.n. Argentinië expliciteerde in Napels meer heil verwachten van bilaterale overeenkomsten. Alcock, *History*, 228, 232.

201 Conceptverslag van de Migratieconferentie te Napels, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 384.

202 Kwint aan Van Mill, Informeel verslag conferentie Napels, 29-10-1951, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 384.

203 Vgl. memorandum DAZ aan minister, 20-11-1951, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27438.

204 DCER, vol. 17, doc. 278, ILO Migration Conference, Naples, 25-10-1951.

205 NAC, RG 26, vol. 107, file 3-24-6, part 1, Canadese ambassade Washington aan External Affairs betreffende Nato Committee 15-11-1951. Telegram doorgespeeld aan Interdepartmental Committee on Migration, 17-11-1951. Vgl. Goedings, *Labor Migration*, 77-78.

frustreren. De Verenigde Staten hadden de kwestie vereenvoudigd worden door haar op zijn minst tijdelijk aan de politieke discussie te onttrekken. Het probleem was gedepolitiseerd door het voor te stellen als technisch vraagstuk.²⁰⁶ Voor de oplossing van een dergelijk praktisch probleem waren betrokkenen namelijk wel bereid om naast het bilaterale overleg, ook gestructureerd overleg op intergouvernementeel niveau te voeren. Zeker als er een aanzienlijk materieel voordeel aan vast zat en er weinig inmenging in het nationale beleid viel te vrezen.

Het Intergovernmental Committee for European Migration

Over de Amerikaanse plannen zou tijdens de voorziene vervolgconferentie in Brussel (26 november-8 december 1951) verder worden onderhandeld.²⁰⁷ Alle staten die rechtstreeks belang hadden bij emigratie en immigratie waren uitgenodigd, evenals staten die hun belangstelling hadden kenbaar gemaakt.²⁰⁸ Er was een tijdelijke organisatie voorzien, bestuurd door een Council. Deze Raad zou worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelnemende landen. Afgesproken werd het niet-permanente karakter te benadrukken, aangezien er geen tijd was om parlementaire goedkeuring van de lidstaten voor een permanente organisatie af te wachten. De belangrijkste taken lagen in het verlenen van assistentie bij het opstellen van vervoersovereenkomsten en dienstverlening bij selectie, vervoer en ontvangst van emigranten. Voorts moest de organisatie op dit laatste vlak verdere technieken ontwikkelen en streven naar standaardisering van de medische kant van de selectieprocedure. Gewone emigranten en vluchtelingen zouden tegen kostprijs worden vervoerd, inclusief nieuwe vluchtelingen afkomstig van achter het IJzeren Gordijn. De laatste groep zou geen bijzondere privileges krijgen en beoordeeld worden volgens dezelfde criteria als de 'gewone' emigrant. De nadruk zou liggen op emigratie in gezinsverband.

Voor de operatie was een hoofdkantoor met 140 stafleden begroot en een internationale staf van 80 leden. Het materieel zou uit de boedel van de International Refugee Organization komen. Alle deelnemende regeringen – ook de belanghebbenden – zouden bijdragen aan een administratief budget. Daarnaast

206 Vgl. Peter Romijn die met betrekking tot het Nederlandse beleid ten aanzien van berechting van politieke delinquenten een vergelijkbare conclusie trekt, Romijn, *Snel, streng en rechtvaardig*, 269-271.

207 Rapportage P.J. de Kanter aan minister van Buitenlandse Zaken 29-10-1951, op 06-11-1951 via E.O. van Boetzelaer informeel aan Haveman; zie ook A.S. Tuinman aan Haveman, 23-11-1951; NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 383; vgl. Salomon, *Refugees*, 233-235.

208 Als emigratielanden waren uitgenodigd: Bondsrepubliek Duitsland, Griekenland, Italië, Nederland, Oostenrijk. Allen waren aanwezig. Als immigratielanden waren uitgenodigd: Argentinië*, Australië*, Bolivia*, Brazilië*, Canada*, Chili*, Colombia*, Ecuador, Guatemala*, Nieuw Zeeland, Panama, Paraguay*, Peru*, Salvador, Uruguay, Venezuela*. Met ster waren aanwezig. Als belangstellenden waren uitgenodigd: België*, Denemarken*, Frankrijk*, Groot-Brittannië*, Heilige Stoel*, Luxemburg*, Noorwegen*, Portugal, Turkije*, Verenigde Staten*, Zweden*, Zwitserland*. Met ster aanwezig.

werd een bijdrage gevraagd aan een operationeel fonds. Dat mocht in de vorm van een voorschot of à fonds perdu. Het zou het werkkapitaal vormen, waaruit leningen of subsidies konden worden verstrekt om vervoer of andere speciale projecten mogelijk te maken. Op den duur zou de organisatie zichzelf moeten bedruipen door een terugbetalingssysteem voor ontvangen diensten. Op die voorwaarden waren de Verenigde Staten bereid 10 miljoen bij te dragen, verdeeld over het administratieve en het operationele budget. Deze financiële constructie had als voordeel dat de landen zelf sturing op het eigen beleid konden houden.²⁰⁹ Er was een programma voor één jaar voorzien waarin circa 115.000 emigranten zouden moeten worden vervoerd, die zonder de nieuwe organisatie geen kans op emigratie hadden. Hierbij was plaats gereserveerd voor 6000 Nederlandse emigranten. Bij gebleken succes zou vervolgens een programma voor bijvoorbeeld vijf jaar kunnen worden opgesteld. Men was zich ervan bewust dat dan wel de vraag naar de verhouding tot andere internationale organisaties en de Verenigde Naties mogelijk opnieuw een rol zou gaan spelen.²¹⁰

De conferentie zelf kende in vergelijking met Napels een bijzonder vlot verloop. Volgens observaties van de vicevoorzitter van de Nederlandse delegatie E.O. van Boetzelaer niet in de laatste plaats vanwege de Amerikaanse dollars, waarmee bij elk minder welgevallig voorstel werd gezwaaid richting binnenzak. Veel delegaties stelden hun houding ten opzichte van bepaalde amendementen zodoende afhankelijk van het stemgedrag van de Amerikaanse delegatieleider George Warren.²¹¹ Deze had zich echter net als voor Napels opnieuw vooraf verzekerd van de steun van een aantal belangrijke deelnemers. Zo waren de Verenigde Staten bereid 3,5 miljoen dollar extra te reserveren voor de overtocht van 25.000 *Volksdeutschen* – wegens een grote behoefte aan arbeidskrachten in de USA als gevolg van de Koreaoorlog.²¹² Ook de Italiaanse reders hadden een toezegging gekregen. Ze mochten gebruik maken van de eigen vloot.²¹³ De Canadese afvaardiging slaagde er ter conferentie wel in om in nauwe samenwerking met Nederland het administratieve budget terug te schroeven met een half miljoen dollar tot 2,5 miljoen dollar. Ook assistentie bij de binnenlandse procedures werd facultatief gesteld, met creditering van de daarbij bespaarde centen. Verder bleef de door de Verenigde Staten opgestelde ontwerp-resolutie vrijwel ongewijzigd.²¹⁴

²⁰⁹ Freund, *Aufbrüche*, 207.

²¹⁰ 'A plan to facilitate the movement of surplus populations from countries of Western Europe and Greece to Countries affording resettlement opportunities overseas' ongedateerd, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 7056. Vgl. De Kanter aan minister van Buitenlandse Zaken, 29-10-1951 en De Beus (ambassade Washington) aan minister van Buitenlandse Zaken, 16-11-1951, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27438.

²¹¹ Freund, *Aufbrüche*, 207.

²¹² Ibidem, 98-99.

²¹³ Ambassadeur Washington aan minister van Buitenlandse Zaken, 16-11-1951, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 7056. Vgl. Steinert, *Migration und Politik*, 99.

²¹⁴ NAC, RG 26, vol. 107, file 3-24-6, part 1 bevat nota's, instructies, telegramwisselingen en het eindverslag van de Canadese delegatie ten aanzien van de conferentie in Brussel, w.o. de contacten met Nederland. Vgl. NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 383, telegram 4-12-1951.

George Warren slaagde er evenwel niet in zijn gedoodverfde kandidaat Kingsley als directeur van de nieuwe organisatie aanvaard te krijgen. Opmerkelijk genoeg lag hier een ‘organized “smear” campaign’ in politiek Washington aan ten grondslag die de Amerikaanse delegatie intern verdeelde, volgens de Canadese afvaardiging.²¹⁵ Het lijkt illustratief voor het feit dat machtsverhoudingen zelfs binnen nationale delegaties niet per definitie vastliggen. Een en ander nam niet weg dat op 5 december de ‘democratische regeringen’ overeenkwamen om een Voorlopige Intergouvernementele Commissie voor de Migratie uit Europa (PICMME) in te stellen. Daags erna kwam de Commissie voor het eerst bijeen om spijkers met koppen te slaan ten aanzien van de start van de uitvoering van het programma.

Als gevolg van zijn institutionele wortels en een publieke beeldvormingscampagne rond zijn ontstaan die sterk gericht was op het vluchtelingenaspect, zou het PICMME vooral geassocieerd blijven met vluchtelingenwerk.²¹⁶ Gezien de achterliggende redenen bij de oprichting konden de resultaten op dit gebied echter niet anders dan tegenvallen. De Amerikaan J.G. Stoessinger behoort tot de eerste generatie wetenschappers die het teleurstellend achtte dat het PICMME geen voorrang gaf aan vluchtelingen, maar hen slechts een beperkt aandeel in het overzeese vervoer gunde.²¹⁷ Bij de zoektocht naar verklaringen is de vraag naar zowel de precieze intenties en doelstellingen van de toenmalige lidstaten als hun onderlinge afstemmingsprocessen lange tijd niet gesteld. Gezien het niet-permanente karakter van de organisatie bleek deze afstemming juist een proces dat onderhoud vergde.

Hoewel het PICMME zich ook in 1953 van zijn voortbestaan verzekerd wist doordat Amerika zijn financiële bijdrage continueerde, bestond er te weinig draagvlak onder de diverse lidstaten om zich voor langere tijd te binden. De lidstaten kozen ervoor de naam van de organisatie te wijzigen in Intergovernmental Committee for European Migration en de levensduur in het midden te laten.²¹⁸ Daarmee was een organisatie gecreëerd die weliswaar telkens opnieuw zijn nut moest bewijzen, maar tegelijkertijd het tijdstip voor een principiële discussie over het voortbestaan redelijk in eigen hand had. De doelstelling van het ICEM werd in zoverre verbreed dat naast het regelen van vervoersfaciliteiten, nu ook expliciet het ‘bevorderen van de toename van migratie uit Europa’ tot de taken ging behoren. Dienstverlening moest echter nog steeds op uitdrukkelijk verzoek van de betrokken landen plaatsvinden. De organisatiestructuur werd eveneens uitgebreid. De Raad bleef verantwoordelijk voor het bepalen van het beleid. Hij kon daarvoor werkgroepen of subcommissies instellen. Een Uitvoerend Comité van negen leden bereidde de tweejaarlijkse zittingen van de

215 DCER, vol. 17, nr. 351, Brussels Migration Conference, verslag Canadese delegatie.

216 Berghuis, *Onbaatzuchtigheid*, 230-231; 237-238. Ook Canada zou ervoor kiezen om te benadrukken dat het ging om het afmaken van de ‘resettlement job necessitated by the last war’ en ‘underplay the “surplus population” theme’, in de verwachting dat dit binnen Canada beter zou vallen. Secretary of State Canada aan hoofd delegatie en diverse Canadese ambassades, Brussels Migration Conference, 22-11-1951, NAC, RG 26, vol. 107, file 3-24-6, part 1. Zie ook hoofdstuk 6.

217 Stoessinger, *The Refugee*, 175. Zie ook Petersen, Book Review *International Migration*, 420. Vgl. Berghuis, *Onbaatzuchtigheid*, 188-190.

218 Statuut ICEM, zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlagen, wetgeving, via www.historici.nl.

Raad voor. Naast de voorbereiding van de financiële aangelegenheden zou het ook de directeur bij de dagelijkse gang van zaken adviseren. De Administratie tenslotte zou onder leiding van deze directeur de uitvoerende werkzaamheden verrichten. Er kwamen richtlijnen voor samenwerking met of consultatie van internationale organisaties, gouvernementeel of niet-gouvernementeel. De zetel bleef gevestigd in Genève. Bij de aanvaarding van het statuut in oktober 1953 waren er 22 lidstaten. In 1967 zou het ICEM 30 lidstaten tellen (zie bijlage 5).

In de periode 1952-1967 kwam de Raad 28 maal bijeen. De conferenties duurden over het algemeen enkele dagen tot een week. Het Uitvoerend Comité vergaderde 30 keer. De zetelverdeling tussen immigratielanden, emigratielanden en belangstellende leden werd in 1954 gesteld op 4:3:2. Van de immigratielanden bezetten de Zuid-Amerikaanse landen in principe twee zetels in onderlinge roulatie. Australië en Canada bezetten de andere twee zetels. Na opzegging van Canada in 1962 zou deze plaats meestal worden toegewezen aan Israël. Van de emigratielanden werden Duitsland, Italië en Nederland tot en met 1959 telkens gekozen. Met de toetreding van Spanje volgde eveneens een roulatiesysteem en werd het principe van een plaatsvervangende zetel ingevoerd. Als gevolg daarvan maakte Nederland in de jaren 1961, 1965 en 1967 geen deel uit van het Uitvoerend Comité. Van de twee zetels voor belangstellende landen bezetten de Verenigde Staten er permanent één.

De werkzaamheden van het ICEM zouden in de periode 1952-1967 mede bepaald worden door twee spanningsvelden die redelijk dicht aan de oppervlakte lagen. Financieel waren er vrijwel doorlopend problemen, terwijl ook de legitimiteit van de organisatie ter discussie kwam te staan. Het operationele fonds vormde het grootste probleem. Afhankelijk van de werkplannen was er jaarlijks tussen de 20 en 40 miljoen dollar nodig. De eerste jaren kon nog geteerd worden op kasoverschotten, deels van de IRO en deels omdat er de eerste jaren minder mensen waren vervoerd dan gepland. Eind 1954 waren deze verbruikt.²¹⁹ In 1956 bleek dat het operationele fonds voor het grootste gedeelte bijeengebracht werd door vijf landen: De Verenigde Staten, Australië, Argentinië, Italië en Nederland.²²⁰ Canada bijvoorbeeld had besloten hieraan geen bijdrage te leveren.²²¹ Groot-Brittannië zou jarenlang een waarnemersstatus houden, klaarblijkelijk om niet met de Verenigde Staten op financieel gebied te hoeven concurreren zoals eerder bij de IRO, aldus de veronderstelling van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken.²²² Toen het Amerikaanse Congres in de tweede helft van de jaren 1950 overwoog de subsidie voor het ICEM te beëindigen, omdat het financieren van projecten voor minder ontwikkelde landen van groter belang achtte, meenden diverse lidstaten dat het tijd was de bakens te verzetten.

In de jaren 1956 en 1957 had het ICEM positieve aandacht gekregen via zijn extra vluchtelingenprogramma's ten behoeve van de slachtoffers van de dub-

219 *Jaarboek Buitenlandse Zaken* 1953-1954, 145.

220 Nederland droeg 2,5 % bij aan het administratieve budget (ca. \$62.000 in 1952, een bedrag dat steeg tot ca. \$80.000 in 1957) en ca. hfl. 500.000,- aan het operationele budget, naast incidentele extra stortingen. *Jaarboek Buitenlandse Zaken*, vols. 1952-1967.

221 NAC, RG 26, vol. 101, file 3-18-4, part 2, Nota Interdepartmental Advisory Committee on Immigration, 30-03-1955.

222 Vgl. *Jaarboek Buitenlandse Zaken* 1952-53, 129 en 1960-1961, 124; het financiële argument wordt bevestigd door Salomon, *Refugees*, 236.

belcrisis in Hongarije en Egypte. Nog uitdrijvend op deze publicitaire meevaller zou het vanaf 1958 proberen 'mee te bewegen' met de versterkte Amerikaanse focus op ontwikkelingssamenwerking. Emigratie van deskundigen uit Europa naar Latijns-Amerika paste naar de mening van diverse bestuursleden goed binnen de oorspronkelijke doelstellingen. Feitelijk kwamen daarmee de oude *Technical Assistance*-plannen van de International Labour Organization van de plank. Ze werden begin jaren 1960 door de nieuwe Directeur Bas Haveman voortvarend ter hand genomen. Ook gingen er stemmen op om samenwerking te zoeken met de nieuwe Europese Economische Gemeenschap om Europese en intercontinentale migratie optimaal op elkaar af te kunnen stemmen. Op deze wijze slaagde het ICEM erin de Amerikaanse fondsen voor langere tijd veilig te stellen.

Zodoende verleende het Intergovernmental Committee for European Migration in de eerste vijftien jaar van zijn bestaan aan ruim 1,5 miljoen mensen uit Europa hulp bij hun emigratie. Onder hen bevonden zich 46,2% vluchtelingen in ruime zin, waaronder ook Volksduitsers zijn gerekend. Een lager percentage vluchtelingen viel onder het UNHCR-mandaat. De overige 53,8% waren 'eigen onderdanen', waarvan de meesten afkomstig uit de Bondsrepubliek, Italië en Nederland (zie bijlage 6). De Nederlanders vormden op hun beurt weer 27,5% van het totale aantal Nederlandse overzeese emigranten. Hun eindbestemming lag vooral in Australië, zoals uit bijlage 7 valt af te leiden. Ook op andere punten toont deze tabel de samenhang tussen het jaar van toetreding van bepaalde landen en een toename van het vervoer vanuit Nederland naar dat land. Zo steeg het ICEM-vervoer naar bestemmingslanden in Afrika een jaar na hun toetreding significant. Door afstemming van nationale subsidieverstrekking op de ICEM-financieringsregelingen, soms ondersteund door speciale projecten bijvoorbeeld op het gebied van voorlichting, lijkt sturing van nationale regeringen op de eindbestemming van emigranten mogelijk te zijn geweest.²²³ Canada bijvoorbeeld, dat niet bijdroeg aan het operationele fonds en in principe liever geen ICEM- of andere ondersteunde emigranten – zelfs geen Nederlandse – zag komen, blijkt zo geduchte concurrentie van Australië en Nieuw-Zeeland te hebben gekregen. Nader onderzoek zou echter moeten uitwijzen hoe deze constructies precies zijn bedoeld en in de praktijk hebben gewerkt.

Besluit

In dit hoofdstuk is geschetst hoe en door wie internationale migratie tussen 1945 en 1953 op de internationale agenda is geplaatst en hoe het onderwerp door de verschillende betrokkenen is benaderd. Het uitgangspunt was daarbij om de

223 De Nederlandse Emigratiebijslagregeling (1955-1956) werd afgestemd op ICEM-financiering en eventuele bijdragen a fonds perdu van landen van ontvangst. In de praktijk werden zodoende de overtochtscosten naar alle bestemmingslanden genivelleerd. Daarmee werd de reis naar Australië net zo duur, of zelfs iets goedkoper dan naar Canada. Van Faassen, 'Min of meer misbaar', 61-65. In Duitsland werd de zogenaamde *Kriegsfolgenhilfe* (KFH) gekoppeld met ICEM financiering, Freund, *Aufbrüche*, 207-208; vgl. Steinert, *Migration und Politik*, 329.

schotten tussen vluchtelingenmigratie en arbeidsmigratie zoveel mogelijk omver te halen. Daarbij is duidelijk geworden dat de aanname in de historiografie dat er ten aanzien van internationale arbeidsmigratie buiten Europa geen multilaterale regulering of een regime is ontstaan, ter discussie kan worden gesteld. Dat is gebeurd door collectieve onderhandelingsprocessen en verdragssluiting ten aanzien van internationale migratie in brede zin te analyseren. Daarin is gelet op diverse soorten actoren, die met en naast elkaar onderhandelden in een poging het eens te worden over een perspectief, doelstellingen, bronnen en middelen op dit vlak. Naast visie en handelen van diverse internationale organisaties zijn de standpunten van een aantal afzonderlijke naties onderzocht. Tegelijkertijd is aandacht besteed aan individuele of groepen actoren die een intermediaire rol speelden door visies of standpunten met elkaar te verbinden.

Zodoende bleek, zoals al eerder door diverse auteurs is betoogd, dat internationale migratie in deze jaren niet noodzakelijkerwijs als zelfstandig politiek beleidsterrein is beschouwd, maar eerder als een manipuleerbaar onderdeel van het complexere geheel van internationale betrekkingen. Daarmee is het bijna altijd onderhevig geweest aan diverse krachtenvelden en bleven de werkelijke belangenoverwegingen bij beleidsbeslissingen niet zelden impliciet. Ook in de fase voor het ontstaan van het Intergovernmental Committee for European Migration deden zich grote accentverschillen voor bij de probleemdefiniëring door de diverse nationale regeringen. Afhankelijk van het nationale 'eigenbelang' werd de nadruk gelegd op vluchtelingen of op demografische, economische of veiligheidsfactoren, of een combinatie ervan. Nederland, met zijn door hoge geboortecijfers en repatriatie uit Indonesië ontstane bevolkingsdruk kon door zijn keuze voor emigratie als oplossing zodoende moeiteloos aansluiten bij het internationale debat over migratie. Hoewel het doel van een eventuele internationale samenwerking duidelijk was, namelijk het bevorderen van emigratie uit Europa, werd door deze verschillende accenten het vinden van een legitimatie en een daarbij passende organisatie lastig. Zeker waar het subject 'mensen' betrof en ook in de wereld na de Tweede Wereldoorlog 'gelijkheid' of 'one world' een ideaal bleef. In de historiografie heeft de toenmalige diversiteit in de probleemanalyse in de fase voor de oprichting van wat uiteindelijk het ICEM zou worden, geleid tot een onvolledig en verbrokkeld beeld van de organisatie.

Het ICEM blijkt niet uitsluitend te zijn voortgekomen uit het Koude Oorlogsdenken van de Verenigde Staten, zoals sommige auteurs veronderstellen.²²⁴ Evenmin ligt de verklaring voor het ontstaan van de organisatie alleen bij de opstelling van de landen van ontvangst.²²⁵ Het ICEM kan worden beschouwd als uitkomst van ten minste vier gelijktijdig optredende krachtenvelden. Voor de Verenigde Staten vormde de indamming van het communisme één van de hoofddoelen van de buitenlandse politiek. Internationale migratie kon daarin op basis van meerdere argumenten een instrumentele rol spelen. De landen van

224 Bijvoorbeeld Salomon, *Refugees*, 233-238, 255-256. Salomon houdt in haar analyse sterk vast aan de regimetheorie, die stelt dat internationale normen en regels worden geïnitieerd en eventueel veranderd door de aanvoerder of leider (hegemon), met instemming van de andere staten. Noch het vluchtelingenregime van 1950-1951 dat zij onderscheidt, noch de Verenigde Staten als 'hegemon' volstaan naar mijn mening voor de verklaring van het ontstaan van het PICMME/ICEM.

225 Bijvoorbeeld Alcock, *History*, 231-235. Daarbij worden overigens de White-Canada overwegingen niet genoemd.

de Britse Gemeenebest voerden een bevolkingspolitiek, waarin de toelating van migranten onder meer bepaald werd door racistische motieven. De diverse emigratielanden wilden op basis van binnenlandspolitieke – bevolkingspolitieke – of economische overwegingen eveneens vasthouden aan mogelijkheden tot sturing van het eigen beleid of profiteren van het hierboven genoemde etnische voorkeursbeleid. Dwars door deze beleidsmatige overwegingen heen hebben persoonlijke ambities, voorkeuren en animositeit bij hooggeplaatste ambtenaren, bestuurders en politici die dit beleid moesten vertolken een rol gespeeld.

De International Labour Organization, die zichzelf beschouwde als meest aangewezen organisatie om de uitvoering van internationale migratie ter hand te nemen, plaatste het onderwerp prominent op de internationale politieke agenda. Zij onderschatte daarbij echter de tegenstrijdigheid van diverse belangen en de weerstand die er leefde tegen het opgeven van nationale soevereiniteit.²²⁶ Eigenlijk was er geen oplossing mogelijk zonder het streven naar internationale overeenstemming geweld aan te doen. Er bestond geen basis voor het ontstaan van een eenduidig internationaal stelsel van normen en regels op dit terrein, maar desalniettemin ontstond er wel een nieuwe organisatie. Door het onderwerp achter de schermen tijdelijk aan de politieke discussie te onttrekken en het voor te stellen als een zuiver technisch probleem, bleek het mogelijk een gemeenschappelijk gevoel belang te formuleren, dat door multilateraal overleg zou worden gereguleerd. De resolutie van Brussel, die leidde tot de instelling van het Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe kan daarmee vooral worden gezien als een agreement to disagree. Het vormde in eerste instantie een mogelijkheid om tijd te winnen. De overeenstemming die er was, valt te typeren als overeenstemming tot behoud van ieders eigen aanpak om de eigen binnenlandse beleidsdoelen te kunnen realiseren, met een pragmatisch veiligstellen van de materiële middelen van de IRO om deze doelen gezamenlijk te bevorderen.

Het Intergovernmental Committee for European Migration dat daar vervolgens weer uit voortkwam behield een hybride karakter. In de beeldvorming naar het grote publiek werd het humanitaire aspect benadrukt, vervoer van vluchtelingen. Dit leek de meest voor de hand liggende legitimatie die op draagvlak kon rekenen. Binnen de organisatie zelf speelde het motief van verdeling van *manpower* of arbeidskracht echter een belangrijker rol – om welke *politieke* reden dan ook en op welke wijze dan ook verwoord. De gemaakte afspraken plaatsten bilateraal overleg op de eerste plaats. De gekozen overlegstructuur met een raad (Council), een bestuur (Executive Board) en een uitvoerende dienst (Administration) bood echter legio mogelijkheden voor multilaterale coördinatie. In de delen II en III wordt uitgewerkt op welke manier er wisselwerking ontstond tussen het Nederlandse bestel en deze internationale constellatie en wat de consequenties daarvan waren, zowel op institutioneel als op beleidsinhoudelijk vlak.

²²⁶ Vgl. Boonstra die constateert dat de ILO relatief laat bemerkt dat Nederland zelfs op het typische ILO-terrein van arbeidsrecht onwillend en laat is (v.a. 1970) met de aanpassing van Nederlandse wetgeving aan internationale ILO-richtlijnen, Boonstra, *The ILO and the Netherlands*, 235-237, 276.

DEEL II

DE FORMATIEVE FASE VAN HET BESTEL

In het voorgaande deel is een antwoord gegeven op de vraag naar de institutionele structuur van het emigratiebestel na 1945. We vergeleken de oorspronkelijke constellatie met de nieuwe 'bouwtekeningen' en de aanpassingen daarop. De figuur van publiekrechtelijke samenwerking met een breed samengestelde adviesraad en een veel kleiner zelfstandig bestuursorgaan zonder specifieke grondwettelijke verankering was nieuw. Een uitstap naar het internationale toneel leerde dat ook daar behoefte bestond aan enige vorm van overleg voor regulering van internationale migratie. Idealiter moest dit overleg meer doelen kunnen dienen dan de 'pure' en politiek gevoelig liggende vluchtelingenproblematiek. Er werd zodoende gekozen voor een tijdelijke en vooral lichte constructie. Nationale overheden wensten maximale ruimte om een eigen koers te kunnen varen. Daarmee zijn nationaal en internationaal zowel de *formele* als de *feitelijke* structuren bekend, naast de diverse 'opdrachtgevers en uitvoerders'. Het beeld is echter nog steeds statisch en incompleet. We weten weliswaar 'wie' er mochten meespreken in de nationale besluitvormingsprocessen, maar nog niet precies waarom, op grond waarvan, hoe dat gebeurde en welke interactie er was met het internationale toneel.

Het publieke debat over een nieuw bestel duurde lang – van 1949 tot 1952. Vele organisaties meenden in die periode een plek te kunnen claimen. Waarom zagen sommige echter hun claim gehonoreerd en andere niet? Dat is nog niet duidelijk. Evenmin is er zicht op de onderlinge machts- of invloedsverhoudingen binnen het nieuwe bestel, zowel tussen overheid en middenveld als tussen de diverse belangenbehartigers onderling. Toch is dat nodig om bijvoorbeeld te kunnen begrijpen waarom bepaalde inhoudelijke beleidskeuzes wel en andere niet zijn gemaakt. Deze machtsconstellaties worden in het huidige governance-onderzoek niet als een vaststaand, objectief gegeven beschouwd, maar als ingebouwd en pas 'vrijkomend' in de interactie en het samenspel van de diverse collectieve actoren, elk wortelend in een eigen beleidscultuur of traditie.¹ Vanaf hier zullen we daarom een meer dynamische en synthetiserende benadering hanteren. In dit deel staat het eerste gedeelte van de tweede vraag centraal: Hoe heeft het Nederlandse emigratiebestel juist deze specifieke vorm gekregen en waarom?

Tot nu toe is er in het emigratieonderzoek sprake van overaccentuering van de factoren religie en verzuiling als verklaringsgronden. Nuancering is noodzakelijk, want we zagen ook andere factoren een rol spelen. In deel I zijn de indicaties dat het vooral de onzekere sociaal-economische vooruitzichten waren die het emigratiedebat aanwakkerden, geëxpliciteerd. De leuze *freedom from want*

1 Zie Inleiding. Hendriks verbindt de objectieve machtsconceptie gebaseerd op bezit van 'hulpbronnen' zoals informatie, met het relationele machtsconcept van de strategische interactie en de subjectieve beleving van een afhankelijkheidsrelatie. Hendriks, *Beleid, cultuur en instituties*, 127-128; vgl. Rhodes, 'Waves of Governance', 44.

inspireerde ook Nederland tot een collectief streven naar bestaansgaranties via sociale zekerheidswetgeving of alternatieve oplossingen.² De eersten die een nieuw emigratiebestel probeerden te realiseren, waren de belangenorganisaties uit corporatistische kring. Andere verbanden uit de *civil society* volgden later.

Daarmee wordt niet ontkend dat er een bepaalde mate van continuïteit bestaat met de confessionele emigratieverenigingen van voor de Tweede Wereldoorlog. Benadrukt is echter dat er daarnaast ook diverse niet-confessionele belangenorganisaties bestonden en ontstonden die voor emigranten bemiddelden, zoals de veel oudere Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging of sommige vrouwenorganisaties. Benadrukt is tevens dat twee van de drie naoorlogse emigratiecentrales aanvankelijk zijn opgericht als agrarische belangenorganisaties. Voor deze laatste organisaties vormde dus niet confessie maar professie het primair onderscheidende element. Dat gold eveneens voor de eerste naoorlogse koepelorganisatie, de Centrale Stichting Landbouw Emigratie. Tevens stelden we vast dat niet alleen de agrarische belangenorganisaties adviseerden. Ook de Stichting van de Arbeid, het particuliere samenwerkingsverband van werkgevers en werknemers, bracht op eigen initiatief een advies uit. Deze advisering *viel samen* met de werkzaamheden van de commissie Landbouw-Emigratie, de van regeringswege ingestelde adviescommissie. De vraag naar de verhouding en mogelijke wisselwerking tussen beide adviesinstanties ligt voor de hand.

Vervolgens is aangetoond dat de kernorganen uit het nieuwe bestel – de Raad voor de Emigratie en het Emigratiebestuur – structureel een veel sterkere vertegenwoordiging uit alle sectoren van het bedrijfsleven kenden dan is verondersteld. Werkgevers en werknemers zaten met hun ‘emigratiepet’ op feitelijk permanent om tafel met de ambtelijke top van de sociaal-economische driehoek Sociale Zaken, Economische Zaken en Landbouw, de departementen die de ambtelijke vertegenwoordigers voor Emigratieraad en -bestuur leverden. Er zijn dus voldoende aanwijzingen om te veronderstellen dat het debat over een nieuw emigratiebestel een integraal onderdeel heeft gevormd van het grotere orderingsdebat, dat vanaf de jaren 1930 aan kracht en heftigheid won.

Om dit daadwerkelijk te kunnen aantonen, zet hoofdstuk 4 een aantal kenmerkende elementen uit dit debat voor het politieke en sociaal-economische domein naast elkaar. Dat gebeurt door vanuit het jaar 1945 zowel ‘terug te blikken’ als ‘vooruit te kijken’. Zo maken we in dit tweede deel eerst kennis met de zienswijze en waardeoriëntaties die de diverse protagonisten van het naoorlogse emigratiebeleid ontwikkelden op vraagstukken, die de verhoudingen tussen staat en maatschappij in het algemeen betroffen. De wijze waarop ze hun visie organisatorisch vormgaven, soms in tijdelijk bedoelde verbanden, geeft een indicatie van wie er in meer of juist in minder sterke mate ‘oude’ verhoudingen trachtten te doorbreken. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de zogenaamde constitutionele politiek in deze onrustige jaren. Dit betreft de politiek waarin de regels worden vastgesteld die bepalend zijn voor het staatsbestel zelf en waarbij het begrip ‘constitutie’ breder moet worden opgevat dan de geschreven Grondwet.³ Dat maakt het mogelijk om te verduidelijken waarom het *niet* kwam tot een expliciete grondwettelijke verankering van het fenomeen zelfstandig bestuursorgaan, en tegelijkertijd waarom er in de jaren na 1945 *wel*

² Vgl. De Haan, *Zelfbestuur*, 92.

³ De Haan, *Beginsel van leven en wasdom*, 212-215; vgl. De Haan, *Zelfbestuur*, 193-194.

is geëxperimenteerd met andere vormen van functioneel bestuur dan alleen de publieksrechtelijke bedrijfsorganisatie, zoals de 'participatievariant' van het emigratiebestel. De hoofdstukken 5 en 6 laten vervolgens zien op welke wijze dit orderingsdebat het specifieke debat over de organisatie van een emigratiebeleid in de jaren 1945-1953 heeft beïnvloed, maar ook hoe in de uiteindelijke vormgeving van het bestel eveneens de geluiden van het internationale toneel werden verwerkt.

Hoofdstuk 4

**DRIJVENDE KRACHTEN EN ACHTERGRONDEN:
DISCUSSIES OVER VERNIEUWING EN ORDERING
1918-1950**

De meelstreep

De geïmproviseerde grenslijn tussen België en Nederland die Koningin Wilhelmina op 13 maart 1945 mocht overschrijden om zo weer voet op Nederlandse bodem te kunnen zetten, bestond uit wit meel. Daarmee liet ze niet alleen de verschrikkingen van de bezetting achter zich. Hoewel de plechtigheid vrij chaotisch verliep, zal zij de stap zelf als symbolisch hebben ervaren voor haar vaste voornemen definitief afscheid te nemen van de vooroorlogse, verzuilde verhoudingen in Nederland.¹ In Londen had ze haar regering soms tot wanhoop gedreven met haar veelvuldig uitgesproken, maar weinig omlijnde ideeën over een ‘vernieuwd’ Nederland onder haar leiding. De mentaliteitsverandering die ze nodig achtte voor deze vernieuwing zag ze vooral belichaamd in diegenen die zich hadden verzet tegen de Duitsers en bij de jongere generatie. Daarmee dacht ze in de traditie van de cultuurkritische discussie die begin jaren 1930 in gang was gezet door een generatie midden-dertigers, afkomstig van de verschillende zuilen.² Ze sloot zodoende aan bij voor de oorlog ingezette ontwikkelingen.

In haar proefschrift over de politiek-bestuurlijke overgangsperiode in de laatste jaren van de Tweede Wereldoorlog maakt historica Nele Beyens aannemelijk dat elke keuze en beslissing tijdens een dergelijke transitie het verdere verloop van de ontwikkeling beïnvloeden, maar ook dat het nationale verleden een belangrijke rol blijft spelen. Ze toont de macht van instituties aan door de relatief korte periode waarin politiek en bestuur zich noodgedwongen moesten heroriënteren in het perspectief van de jaren 1930 te plaatsen.³ Ten aanzien van de immer terugkerende vraag naar ‘breuk of continuïteit’ in de geschiedschrijving – en dus ook voor de emigratiegeschiedenis – beschouwen wij vooralsnog de meelgrens ook als symbolisch: wel zichtbaar, maar ook gemakkelijk weg te blazen.

De historicus Piet de Rooy typeert in zijn *Republiek der rivaliteiten* de Nederlandse samenleving als één waarin niet de eenheid maar de delen centraal staan. Deze delen veranderden door de tijd: van stad of streek tot – vanaf eind 19e eeuw – de zuilen. Samen leven in Nederland gebeurde vanuit het besef dat

1 Paragraaftitel ontleend aan Bossenbroek, *De meelstreep*; over deze scène: Bossenbroek, ‘Archieven zonder grenzen’, 63-65.

2 De Rooy, *Republiek*, 203-204.

3 Beyens, *Overgangspolitiek*, 13-15, 49-50, 297-299.

er pragmatische compromissen gesloten moesten worden tussen de pluriforme delen. Dat leidde weliswaar tot rivaliteiten, maar kenmerkend acht hij toch vooral dat daarbij de nationale eenheid 'bijna achteloos' behouden bleef.⁴ Dit karakteristieke beeld van achteloosheid past echter bij uitstek bij het door De Rooy gehanteerde generaliserende langetermijnperspectief. In de laatste twee eeuwen vergoten Nederlanders onderling immers weinig bloed om politieke redenen.

De hierboven genoemde 'oudere jongeren' afkomstig uit diverse richtingen en verschillende politieke partijen – door historicus Wichert ten Have aangeduid met de term 'vernieuwers' – hebben er in hun perceptie echter ongetwijfeld hard voor moeten werken. Zij waren de rivaliteiten en de 'schotjesgeest' in de jaren 1930 meer dan beu. Zij zagen deze als de voornaamste oorzaken van het falen van het politieke establishment. Dit reageerde in hun ogen onvoldoende adequaat op de economische crisis en de internationale bedreigingen die voortkwamen uit de ondergang van de democratische regimes in Midden- en Zuid-Europa en de opkomst van Hitler-Duitsland.⁵ De ontwikkelingen werden ervaren als een totale crisis van de bestaande cultuur. De moderne maatschappij was onlosmakelijk verbonden geraakt met het industriële kapitalisme en het bijbehorende materialisme. Ze werd in hun ogen gekenmerkt door een gelijktijdig voorkomen van een voortschrijdend individualisme en een bedreigende, nivellerende massificatie, vooral in de grote steden. De morele degeneratie die hiervan het gevolg was, tastte het saamhorigheidsgevoel aan en verziekte de maatschappij in de toenmalige visie.⁶

Aangezien de Nederlandse pluriformiteit een oplossing voor deze crisis in de weg leek te staan, werd tijdens deze jaren in brede kring naar alternatieven gezocht. De delen moesten tot één geheel gesmeed en de verzuilde kaders doorbroken. Deze zoektocht naar eendracht kende sterk met elkaar verweven sociaalpsychologische, economische en politieke aspecten.⁷ Het debat hierover speelde zich echter voor een deel af buiten de gevestigde, grote partijorganisaties. De historicus Koen Vossen betoogt dat er in deze jaren een tweede politiek domein is ontstaan, dat van de 'bewegingen, tijdschriften, conferenties en *meetings*, waarin met grote woorden en hooggestemde idealen voorbereidingen werden getroffen voor een nieuw Nederland'. Politiek was zodoende niet uitsluitend een zaak van verkiezingen en parlementaire vertegenwoordiging, maar ook van 'opvoeden en overtuigen van de bevolking', aldus Vossen.⁸ Toch werd er ook serieus nagedacht over het wijzigen van een aantal fundamentele staatkundige spelregels om de politiek in deze internationaal roerige tijden slagvaardiger te maken.⁹ Ten Have analyseerde de diverse groepen van vernieuwers en het specifieke terrein waarop zij zich richtten in relatie tot elkaar, waardoor het mogelijk is verschillen in vernieuwingsstreven te onderscheiden.

4 De Rooy, *Republiek*, 292.

5 Ten Have, *Nederlandse Unie*, 74, 501; vgl. Vossen, *Vrij vissen*, 139-141.

6 Ten Have, *Nederlandse Unie*, 22; Gastelaars, *Een geregeld leven*, 74; vgl. Beyens, *Overgangspolitiek*, 25-40.

7 Bank, *Nederlandse Volksbeweging*, 9.

8 Vossen, *Vrij vissen*, 207.

9 Dit ondanks het feit dat de hoogtijdagen van de constitutionele politiek na 1920 voorbij waren, zoals met de kennis van nu geconstateerd kan worden. De Haan, *Beginsel van leven en wasdom*, 214-215 en *Zelfbestuur en staatsbeheer*, 84-88.

De onderlinge relaties bestonden voor een groot deel uit informele, persoonlijke contacten. Daarbij was er volgens Ten Have aan het begin van de jaren 1930 geen sprake van een duidelijk omlijnd programma. De meningen over principiële begrippen als 'democratie' konden zelfs tegengesteld zijn. Het gemeenschappelijke aspect lag vooral in de richting waarin oplossingen werden gezocht voor de maatschappelijke problemen. De ideeën werden steeds vaker verwoord met een nieuw, eigen vocabulaire waarin woorden als 'volk', 'eenheid', 'ordening' en 'gezag' de kern vormden.¹⁰ De vernieuwers onderscheidden zich van rechtsautoritaire, antidemocratische bewegingen als fascisme en nationaalsocialisme doordat ze een zeker respect voor de democratische vertegenwoordiging als zodanig behielden, ondanks alle kritiek. Dat nam niet weg dat de grenzen poreus waren en soms in het streven naar een sterker centraal gezag overschreden werden, aldus Ten Have.¹¹ Hieronder passeren de genoemde drie aspecten de revue. Eerst wordt aandacht besteed aan de vernieuwers *pur sang* met hun *drive* tot actie, die tot de *civil society* in engere zin kunnen worden gerekend. Daarna wordt ingezoomd op de meer conventionele sociaal-economische en politieke verbanden, die zich op de grensgebieden van de *civil society* bevonden.¹² Nagegaan wordt hoe hun visie op vormgeving van de Nederlandse politiek en samenleving zich ontwikkelde, welke uitwisseling er plaatsvond en welke – voorlopige – resultaten begin jaren 1950 waren bereikt.

Vernieuwing: volkshogescholen, vorming en... emigratie

De sociaalpsychologische 'insteek' die door diverse groepen vernieuwers werd gekozen om de mentale crisis te bestrijden was het werken aan 'gemeenschapszin'. Het doel, het bereiken van nationale eenheid, gold daarbij als politiek ideaal. Een grote impuls in het eenheidsstreven ging uit van het Volkshogeschoolwerk. Dit ontstond in Denemarken aan het einde van de 19e eeuw als reactie op het toenemende rationalisme. Begin jaren 1930 waaide de beweging over naar Nederland. Centraal in het gedachtegoed stond de aandacht voor de 'geestelijke en zedelijke ontwikkeling' van volwassenen als grondslag voor vernieuwing van de volkscultuur en versterking van de volksgemeenschap.¹³ Dit uitgangspunt sloot aan bij het onderwijsprogramma zoals dat door de Amsterdamse hoogleraar sociologie S.R. Steinmetz in de jaren 1920 was uitgewerkt.

Steinmetz ontwikkelde vanuit zijn leeropdracht van de 'politische aardrijkskunde' – die nog sterk geënt was op het toenmalige geografisch determinisme – een geheel eigen onderzoeksstijl, de sociografie. Deze omschreef hij als de 'studie der volkeren en hun onderdelen in hun verscheidenheid'. Methodisch kenmerkte de sociografie zich door zijn nadruk op empirisch onderzoek van

¹⁰ Ten Have, *Nederlandse Unie*, 73.

¹¹ Ibidem, 59, 73; Vossen behandelt in zijn vijfde hoofdstuk van *Vrij vissen* de revolutionaire, kleine politieke partijen in Nederland die deze grens zowel in vorm als inhoud wel overschreden.

¹² Zie hiervoor de Inleiding, § Conceptuele kaders.

¹³ Ten Have, *Nederlandse Unie*, 21.

concrete sociale groepen en gemeenschappen, vooral van Nederlandse. Daarbij moesten harde geografische, religieuze, sociaal-economische en demografische gegevens in relatie gebracht worden met minder tastbare verschijnselen als 'volks- en streekkarakter' en 'cultuur'.¹⁴ Buiten zijn wetenschappelijke activiteiten was Steinmetz een actief voorvechter van de volksuniversiteit. Deze burgerlijk-liberale onderwijsvorm streefde naar begrijpelijke kennisoverdracht aan brede lagen van de bevolking. Volgens Steinmetz de uitgelezen manier om staatsburgers op te voeden en voor te bereiden op hun toekomstige taak als stemgerechtigden. Een must na de invoering van het algemeen kiesrecht, dat met de grondwettelijke verankering van het vrouwenkiesrecht in 1922 als voltooid kon worden beschouwd. Met zijn nieuwe onderzoeksmethode en zijn nadruk op vorming en onderwijs, stond hij in Nederland aan de basis van de pretentie van de sociale wetenschappen dat de veranderingen, die nodig waren om cohesie te bewaren of te hervinden in een zich moderniserende maatschappij langs wetenschappelijke weg beheersbaar waren. Kortom: de samenleving was 'maakbaar'.¹⁵ Steinmetz wist vele van zijn studenten te enthousiasmeren, zowel met zijn boeiende colleges als met zijn maatschappelijk engagement.

Zo was zijn leerling, de sociograaf H.G.W. van der Wielen in 1931 één van de initiatiefnemers tot oprichting van de Vereniging tot Stichting van Volkshogescholen. In 1932 zou hij tevens algemeen leider worden van de eerste Nederlandse volkshogeschool Allardsoog te Bakkeveen. Andere sociografen en leerlingen van Steinmetz die betrokken raakten bij het volkshogeschoolwerk in Bakkeveen, waren de latere hoogleraren sociologie H.D. de Vries Reilingh en E.W. Hofstee.¹⁶ Ook sociologen, afkomstig uit andere scholen, zoals de latere Groningse hoogleraar P.J. Bouman, waren zeer geïnteresseerd in de beweging en zouden zich als haar warme pleitbezorgers ontwikkelen.¹⁷ Van der Wielen, en de volkshogeschoolbeweging in het algemeen, streefde ernaar om samenwerking te creëren tussen mensen van diverse sociale, religieuze en politieke achtergronden, om zo tegenwicht te bieden tegen de cultuurcrisis. Deze was te herkennen in de kloof die naar hun mening bestond tussen meer en minder ontwikkelde groepen in de samenleving, tussen arbeid en cultuur en tussen stad en platteland. De achterliggende gedachte was dat versterking van de volkseenheid door vormingswerk een zinvoller oplossing bood dan het vasthouden aan dogma's als klassenstrijd of de antithese tussen christenen en niet-christenen. Het platteland of de lokale gemeenschap golden daarbij als gezonde tegenhanger van de ontworichte massamaatschappij zoals die in de steden te vinden was, ondanks het teruglopende belang van de landbouw.

Het feit dat de volkshogeschool te Bakkeveen was begonnen als werkverschaffingsproject bleef echter herkenbaar in het cursusaanbod. Aangezien de landbouw al sinds de jaren 1920 met dalende prijzen te kampen had en begin

14 Hofstee, 'Steinmetz' in: *BWN*, via www.historici.nl; Gastelaars, *Een geregeld leven*, 66, 76; Heeren, 'Groenman als demograaf', 60; vgl. Den Hertog, die Steinmetz 'rechtse' sociaal-darwinisme benadrukt: Den Hertog, *Cort van der Linden*, 92-95.

15 Jonker, 'Professionalisering en sociale technologie', 312, 327, 337; Gastelaars, *Een geregeld leven*, 33-34. Duyvendak en De Haan wijzen er op dat maakbaarheid specifiek een liberale erfenis is: Duyvendak en De Haan, 'Van vervlechting tot ontknoping?', 168.

16 Engelen, 'Hofstee', in: *BWN*, via www.historici.nl.

17 Ten Have, *Nederlandse Unie*, 22, Gastelaars, *Een geregeld leven*, 64, 70.

jaren 1930 in een crisis was geraakt, waren de eerste cursussen vooral bedoeld voor boerenzoons en landarbeiders. Emigratiecursussen ter voorbereiding op agrarische werkzaamheden in andere landen behoorden tot het vaste aanbod. Ook later opgerichte volkshogescholen zouden deze op emigratie gerichte activiteiten aanbieden, terwijl vanuit Bakkeveen in de tweede helft van de jaren 1930 naarstig werd gezocht naar een locatie in Frankrijk, die dienst zou kunnen doen als opleidingscentrum voor jonge, reeds geëmigreerde boeren.¹⁸ Al spoedig werden ook cursussen voor werkloze arbeiders, onderwijzers, studenten en voor vrouwenorganisaties ontwikkeld. Via gedegen kadercursussen voor de kampeiders van de volkshogeschool werd ervoor gezorgd dat het vormingswerk een minstens zo belangrijke rol kreeg als het werkverschaffingsaspect. Het ministerie van Sociale Zaken waardeerde Bakkeveen echter vooral vanwege het laatste in hoge mate.

Het volkshogeschoolwerk vanuit Bakkeveen zou één van de belangrijke kristallisatiepunten van de vernieuwers vormen, van waaruit nieuwe initiatieven tot stand kwamen, samenkwamen of in de geest daarvan geïnitieerd werden. De onderlinge contacten die er ontstonden, inspireerden bijvoorbeeld tot het houden van de zogenaamde Volkseenheidsconferenties. De eerste conferentie werd in 1934 in Woudschoten georganiseerd. De gespreksonderwerpen van de diverse bijeenkomsten waren kenmerkend voor de tijd: in de visie van de inleiders en deelnemers werd de volkseenheid belemmerd door tegenstellingen die Nederland kenmerkten. Deze waren te vinden op het vlak van levensbeschouwing, sociale achtergrond, verspreiding van het Nederlandse volk over een Nederlandse en een Belgische staat, verschillen tussen de Noordelijke- en Zuidelijke regio's en 'het Westen' of tegenstellingen tussen stad en platteland. De vernieuwingsbewegingen die in deze jaren ontstonden naar aanleiding van de laatstgenoemde twee tegenstellingen – regionale emancipatiebewegingen als de Groninger Gemeenschap en Brabantia Nostra en de boerenbeweging 'Nationale Bond Landbouw en Maatschappij' – zouden ook intensieve contacten onderhouden met de 'sociografen van Bakkeveen'.¹⁹

Affiniteit met de Volkshogeschoolgedachte bestond er eveneens bij de Nederlandse Woodbrookers, een uit de Engelse Quakers voortgekomen beweging. In het werkverband van de Arbeidersgemeenschap – het grootste binnen de Woodbrookers – was het streven vooral gericht op het overbruggen van de grenzen tussen christendom en socialisme. Inspirator was de 'rode dominee', de socioloog en theoloog Willem Banning. Beïnvloed door de Franse filosoof en socialist Jean Jaurès, de Belgische socialist Hendrik de Man en door de Nederlandse sociaaldemocratische leider Pieter Jelles Troelstra zocht hij met zijn religieus socialisme en later met het zogenaamde personalistisch socialisme een weg tussen individualisering en collectiviteit. In zijn visie moest het socialisme worden voorzien van een ethisch uitgangspunt om het te kunnen verbreden tot een volksbeweging. Zo kon het socialistische doel – een radicale structuurverandering van de maatschappij – naar voren worden gehaald met gelijktijdige

18 Dit zou de Volkshogeschool Château de Méridon te Chevreuse worden. Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Volkshogescholen, via www.historici.nl.

19 Ten Have, *Nederlandse Unie*, 33-47. Zie voor de achtergronden van Landbouw en Maatschappij eveneens Vossen, *Vrij Vissen*, 117-127.

afwijzing van de klassenstrijd.²⁰ Het was deze sociale ethiek die het mogelijk maakte in gesprek te raken met gelijkgestemden in calvinistische en katholieke kringen. Mede door zijn toedoen zou de Sociaal Democratische Arbeiders Partij vanaf het midden van de jaren 1930 *Salonfähig* worden. Ook Banning was een volksoepvoeder in hart en nieren. De Woodbrookerscursussen in Barchem en Bentveld werden georganiseerd naar voorbeeld van de volkshogescholen.

Een ander initiatief waaraan overleg in Bakkeveen ten grondslag lag, was de oprichting van het tijdschrift *Het Gemeenebest*. In oktober 1938 verscheen het eerste nummer, waarin het artikel 'Scheidslijnen in het Nederlandse Volk' van de sociaaldemocraat W. Verkade door de redactie en andere geestverwanten als een soort beginselverklaring werd beschouwd. Doelgroep van het tijdschrift waren 'jonge Nederlanders' die ervan overtuigd waren geraakt dat er 'een nieuwe aanpak gegroeid is voor het zoeken naar een gemeenschappelijke oplossing der vraagstukken, welke een schoner gemeenschapsleven in de weg staan'.²¹ De nieuwe aanpak verwees naar de gesprekken tussen mensen met zeer verschillende achtergronden, zoals gevoerd tijdens de conferenties van Woudschoten, Barchem, Bentveld, Bakkeveen en de overige volkshogescholen. Met het tijdschrift verschafte de groep Vernieuwers zich een nieuw, eigen forum, aldus Ten Have.

Naast praten en schrijven inspireerde Bakkeveen ook tot concreet handelen. In dezelfde oktobermaand van 1938 werd de Stichting "Nederlands Volkskracht" opgericht. In dit samenwerkingsverband sloegen 'stad' en 'platteland' letterlijk de handen ineen, zowel ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid als om een 'gezonde geest' te wekken onder de werkloze jongeren, die onder de economische crisis 'moreel dreigen te verslappen'. Daartoe moesten ze geestelijk en lichamelijk weerbaar worden gemaakt. De Stichting afficheerde zich als algemene organisatie, die toegankelijk was voor alle gezindten, maar werkte vanuit algemene christelijke beginselen. Initiatiefnemers waren de theoloog J. Eykman, voorzitter van de Amsterdamse Maatschappij voor Jonge Mannen (AMVJ) en opnieuw Van der Wielen. Aan de oprichting ging overleg met Sociale Zaken vooraf. Eykman – geïnspireerd door de dialectische theologie van Karl Barth en eveneens fel tegenstander van de antithese – wees handelen uitsluitend vanuit de 'eigen zuil' af. Ook de Stichting "Nederlands Volkskracht" verwachtte veel heil van werkkampen voor agrarische jeugd, emigratiecursussen en emigratiekampen, schippers- en werklozenkampen en kampen voor meisjes en jonge vrouwen. Ze werden onder meer georganiseerd in Bakkeveen.²² De Stichting kon zich een betaald secretaris permitteren. De eerste die in deze functie werd aangesteld – tot zijn mobilisatie in 1939 – was de toen dertigjarige Bastiaan Wouter Haveman, de latere Commissaris voor de Emigratie.

20 Ten Have, *Nederlandse Unie*, 25; Bregman, 'Nieuwe vormen en gedachten', 78; vgl. Beyens, *Overgangspolitiek*, 31-32.

21 Geciteerd in Ten Have, *Nederlandse Unie*, 68.

22 Ten Have, *Nederlandse Unie*, 23-24; NA, SZ / Werkverschaffing, 2.15.28, inv.nr. 821 Concept werkplan Stichting Nederlands Volkskracht, 19-01-1939.

Ordering: zelfdoen in eigen kring of ook daarbuiten? Naar nieuwe vormen van functioneel bestuur

De belangstelling in het interbellum voor ordening van de tot dat moment vooral vrije sociaal-economische krachten borduurde voort op de opkomst van algemene denkbeelden over sociale politiek aan het einde van de 19e eeuw en op ideeën over de verhouding tussen staat en maatschappij.²³ De sociale gevolgen van de industrialisatie waren zo ingrijpend dat ze niet meer opgevangen konden worden door liefdadigheid of de arbeiders zelf. Het was duidelijk dat staatsinterventie noodzakelijk was geworden. Er waren maatregelen nodig op het gebied van de arbeidsomstandigheden, zoals het invoeren van sociale verzekeringen. Fundamentele punten in het orderingsdebat waren de mate van staatsingrijpen en de manier waarop dit zou gebeuren. De discussie draaide voornamelijk om de vraag of er een apart niveau nodig was tussen de staat en de individuele burger. Daarbij werd gedacht aan associaties of corporaties.²⁴ Deze moesten de ruimte bieden om zowel sociale aangelegenheden (behorend tot het terrein van arbeidswetgeving, arbeidsvoorwaarden, sociale verzekeringen) als economische aangelegenheden (bedrijfsvoering, prijsvorming, productie, rationalisatie, export) in onderling overleg te regelen.²⁵ Daarmee was de kwestie van de arbeidsverhoudingen, de verhouding tussen ondernemer/werkgever – en arbeider/werknemer – dus onlosmakelijk verbonden. In welke relatie deze corporaties ten opzichte van de staat zouden functioneren was bij aanvang van het debat vooral een kwestie van ideologie.

De confessionelen gingen uit van een organische ordening van de maatschappij, van natuurlijk gegroeide leefgemeenschappen of levenssferen. Katholieken en de protestanten verschilden echter in hun waardering van de rol van de staat. Voor katholieken gold het bestuurlijke beginsel dat de staat als hoogste orgaan ruimte moest bieden aan initiatieven van lagere gemeenschappen, die hun eigen verantwoordelijkheden hadden. Hij diende echter te hulp te komen (ter 'subsidie') als behartiger van het publieke belang bij scheefgroei of wanneer zaken niet door de lagere organen konden worden opgelost. Protestantismen zagen de staat veel meer als een noodzakelijk kwaad, hij moest zich zoveel mogelijk afzijdig houden van de diverse autonome levenssferen of –kringen. Deze varieerden van de economische sfeer tot de privésfeer van het gezin. Daartegenover stonden het liberale individualisme en de bijbehorende visie van staatsonthou-

23 De hiernavolgende paragraaf over ordening is in het algemeen gebaseerd op Ten Have, *Nederlandse Unie*, 48-59; De Rooy, 'Moederwetenschap', 66-88 en *Land van kleine gebaren*, 201-205; De Liagre Böhl, 'Confessionelen en corporatisme in Nederland', 104-109; De Haan, *Zelfbestuur*, 84-88; Rigter e.a., *Tussen sociale wil en werkelijkheid*, 67-100; Roebroek en Hertogh, *Beschavende invloed des tijds*, 201-263; Hertogh, *Geene wet*, 165-166; Buijs, 'Civil Society. De herontdekking van vrije associaties', 35-41; Krajenbrink, *Landbouwschap*, 27-29; De Hen, *Industriepolitiek*, 15-18, 190-232, 259-267; Camphuis, *SER als adviseur*, 32-44, 53-69; Maas, *Kabinet Drees-Van Schaik Band A*, 360-362; Smits, *Boeren met beleid*, 158-163; Arnoldus e.a., 'De groei van de overlegeconomie', 90-91.

24 De Rooy, 'Moederwetenschap', 67.

25 Dit onderscheid tussen sociale en economische aangelegenheden blijft tot diep in de jaren 1960 gehandhaafd. Fortuyn, *Sociaal-economische politiek*, 122; vgl. Camphuis, *SER als adviseur*, 58.

ding enerzijds en het socialistische collectivisme anderzijds. Dit laatste werd nagestreefd via de klassenstrijd en de vergroting van de centrale staatsinvloed. De maatschappijvisies verschilden dus wezenlijk van elkaar. Toch vonden behoudende liberalen en antirevolutionairen elkaar in de dagelijkse politieke praktijk regelmatig in hun 'negatieve' waardering van de staat en hun pogingen diens rol te beperken. De katholieken en sociaaldemocraten daarentegen bleken elkaar in hun 'positieve' waardering van de staat als hoeder van het algemeen belang soms dichter te naderen dan beide aanvankelijk voor mogelijk hielden, ondanks het feit dat ook zij principiële verschillen kenden. Zij zouden in het orderingsdebat dan ook de theoretische kaders uitwerken, soms ondersteund door vooruitstrevende liberalen, voor wie staatsinterventie evenmin een taboe was.²⁶

In de jaren tussen 1918 en 1950 zou het debat telkens opnieuw worden gevoed door de veranderende internationale omstandigheden, van de revolutiedreiging van 1918, de economische crisis van de dertiger jaren tot de Tweede Wereldoorlog. Daarbij ontwikkelde de discussie zich steeds meer tot een praktisch debat over *vorm*. Hoewel daardoor compromissen binnen handbereik kwamen, wijst De Rooy terecht op het uitzonderlijk gelaagde karakter dat de discussie in de loop van de jaren 1930 kreeg, waardoor ingrijpende veranderingen uitbleven. Onder de noemer van ordening werden ten minste drie debatten naast en door elkaar gevoerd. De aloude ideologische vraag naar een eventueel intermediair niveau tussen staat en burger kreeg zijn praktische vormdimensie door de concrete overheidssteun aan de verschillende sectoren uit het bedrijfsleven. Aangezien het duidelijk was dat de overheidsbemoeienis met de economie blijvend zou zijn, moesten de machtsverhoudingen tussen overheid, parlement en bedrijfsleven worden geherdefinieerd, via nieuwe structuren die het staatbestel raakten, kortom via constitutionele politiek. Tegelijkertijd speelde de reeds genoemde kwestie van de gebreken van de parlementaire democratie en werd er gedebatteerd over een verdere democratisering.²⁷ Het economisch burgerschap van arbeiders liep achter bij hun politieke burgerschap, zowel dat van de mannen als dat van de vrouwen. Vrouwen begonnen overigens in het algemeen meer aanspraak te maken op deelname aan politiek en bestuur. Ook hier speelde de vormgeving een rol. De Duitse bezetting bemoeilijkte het orderingsdebat, maar bracht ook nieuwe gezichtspunten waarop na 1945 werd voortgebouwd.

Juist dit langzaam uitkristalliserende vormaspect is interessant omdat het een vergelijking mogelijk maakt met het naoorlogse debat over een nieuw emigratiebestel. Deze paragraaf staat stil bij de ideeën die in kringen van de partijpolitiek en het georganiseerde bedrijfsleven de revue passeerden voor het 'tussenniveau' tussen staat en individu. De analyse van het constitutionele debat over de wijze waarop deze ideeën al dan niet grondwettelijk zouden moeten worden vertaald, concentreert zich op de historiografisch minder bekende adviesprocedures in de aanloop naar de grondwetsherzieningen.²⁸ De wijzigingen

26 Zie voor een evenwichtige analyse van de diversiteit in liberale opvattingen over staat en maatschappij in het algemeen, Den Hertog, *Cort van der Linden*, hfdst. 2-3 en 101-108.

27 De Rooy, 'Moederwetenschap', 67-69.

28 Zie hiervoor onderzoeksgids Grondwetscommissies, Commissie-Ruijs (1918-1920), tabblad werkwijze; Commissie-De Wilde (1936) tabblad werkwijze, via www.historici.nl.

van 1922 en 1938 zelf zijn achteraf als weinig ingrijpend geduid.²⁹ De adviesprocedures tonen echter aan dat er veel meer en verdergaande ideeën leefden, vooral bij de vrijzinnig-democraten die in het naoorlogse emigratiedebat een belangrijke rol zouden spelen. De diverse betrokken politici en staatsrechtgeleerden meenden echter met uiterste behoedzaamheid te moeten opereren, gezien de instabiele internationale constellatie. Hun adviezen waren er vooral op gericht de Grondwet bouwrijp te maken. Daarmee gaven ze het signaal af dat verder constitutioneel debat hard nodig was, maar tegelijkertijd een prikkel om in de daaropvolgende jaren wezenlijke veranderingen in het staatsbestel mogelijk te maken. Dit laatste gegeven wordt verder uitgewerkt door na te gaan welke nieuwe organisaties de diverse groepen en sectoren oprichtten aan het einde van de Tweede Wereldoorlog in anticipatie op de verruimde mogelijkheden. De vernieuwende krachten, die gericht waren op het doorbreken van de zuilenstructuur of de 'oude' arbeidsverhoudingen zullen daarbij zo goed mogelijk worden onderscheiden. Zo zien we aan de vooravond van de bevrijding de eerste contouren van de structuurverandering van de *civil society*, met nieuwe intermediaire verbanden. Binnen de aldus ontstane context zou niet alleen het orderingsdebat worden beslecht. De vormgeving van het emigratiebeleid zou er eveneens door worden bepaald, het onderwerp dat in het vijfde hoofdstuk ter sprake komt.

Gedachtevorming in het interbellum

Na de Eerste Wereldoorlog spitste het orderingsdebat zich aanvankelijk toe op de sociale en economische kanten ervan, vooral op het gebied van de arbeidsverhoudingen. Onder druk van de buitenlandse revoluties in 1918 besloot de katholieke regeringsleider Ch.J.M. Ruijs de Beerenbrouck (1918-1925) binnen een jaar na de grondwetswijziging waarin de schoolstrijd en de kiesrecht kwestie waren bijgezet, gelegenheid te bieden tot een nieuw debat over de basisregels van de Nederlandse politiek. Gezien het feit dat er toch wel wat revolutionaire vonken naar Nederland waren overgesprongen, leek het hem zaak de bakens tijdig te verzetten. Lang zat de schrik van 1918 echter niet in de benen. Het sociaaldemocratische lid van de staatscommissie die over grondwetherziening adviseerde, J.H.A. Schaper, deed het voorstel om een nieuw hoofdstuk rond socialisatie en bedrijfsorganen op te nemen. Zijn ontwerp zou het eindverslag echter niet halen. De redenen hiervoor leken in elkaars verlengde te liggen. Schaper stond vooral een constitutioneel *statement* voor ogen, ook al gaf hijzelf aan dat dit niet op alle onderdelen noodzakelijk was, gezien de tekst van de vigerende Grondwet. Aangezien het merendeel van de commissieleden van mening was dat de Grondwet niet te veel voorop moest lopen om richting te geven aan het 'economisch leven', werd er weinig moeite gedaan om tot een betekenisvoller redactie van Schapers voorstel te komen. Waar men echter niet bij stil leek te staan, was dat het artikel waarover men het wel eens werd, door zijn vage formulering relatief veel ruimte bood om andere dan in de Grondwet genoemde publiekrechtelijke lichamen met verordenende bevoegdheden bij wet in het le-

29 Met name door P.J. Oud. Zie voor de echo's van de mening van Oud, De Rooy, 'Moederwetenschap', 67; 85.

ven te roepen. Het zou een plaats krijgen in de Grondwet van 1922.³⁰

Bij de vraag naar de invulling van dit artikel speelden de ideologische kanten nog een belangrijke rol. De consequenties van de corporatistische en socialistische insteek voor de ordening van het bedrijfsleven stonden daarin centraal. Beide leidden tot ideeën over de vorming van bedrijfsorganisaties, bestaande uit belangengroeperingen van werkgevers, werknemers en soms derden. Vanuit de katholieke visie waren deze op basis van vrijwilligheid gegroeid. In de socialistische visie moesten ze echter door de overheid dwingend worden ingesteld. Bij hen bestond te weinig vertrouwen in vrijwillige medewerking van ondernemers, zeker waar het aankwam op medezeggenschap van arbeiders op het gebied van de economische bedrijfsvoering.³¹

Van regeringswege was het de katholieke minister van Arbeid, Handel en Nijverheid P.J.M. Aalberse die zich beijverde om een brug te slaan tussen overheid en maatschappij. Op zijn initiatief werd in 1919 de Hoge Raad van Arbeid ingesteld. Hierin zouden overheid, werkgevers en werknemers met elkaar overleggen over de sociale politiek en de regering op dit terrein adviseren. Door een dergelijk overleg zou de wetgeving meer vanuit de maatschappelijke praktijk zelf tot stand komen. Daarmee paste de Hoge Raad van Arbeid in de organische maatschappijvisie.³² De katholieke econoom en jurist J.A. Veraart ging een stap verder.³³ Hij bepleitte een organisatie van het bedrijfsleven, waarin werkgevers en werknemers samenwerkten die hetzelfde beroep of bedrijf uitoefenden. Uitgangspunt hiervoor vormde de katholieke sociale leer van de solidariteit der klassen. Medezeggenschap voor de arbeiders in de bedrijfsvoering zou zo kunnen worden verenigd met het intact houden van het particulier bezit van de productiemiddelen. Uiteindelijk moest dit economische stelsel uitmonden in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) waardoor de bedrijfstakken *lagere* organen van de Nederlandse staat zouden worden. Daartoe gemachtigd door de Grondwet zouden deze organisaties verordenende bevoegdheden moeten krijgen – tot dat moment een overheidsprivilege – en zichzelf besturen, op afstand van de staat.³⁴

In sociaaldemocratische kring vatte steeds sterker de gedachte post dat het beter zou zijn de klassenstrijdbijl te begraven en de parlementaire democratie als uitgangspunt voor maatschappelijke verbetering te nemen, zeker na Troelstra's onjuiste inschatting dat de revolutie in Duitsland een vervolg in Nederland zou kunnen krijgen.³⁵ Een sterke staat moest daarbij vooral op economisch gebied voor planning en ordening zorgen. Socialisatie, waarbij de gemeenschap beschikking kreeg over de productiemiddelen, zou het alternatief moeten vormen voor het kapitalisme. Om dit proces geleidelijk te laten verlopen werd de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie als 'tussenstap' geschikt geacht, mits op-

30 Artikel 194 (GW 1922). Voor de definitie van het fenomeen grondwetscommissie: Inleiding onderzoeksgids Grondwetscommissies, via www.historici.nl. Zie ook Commissie-Ruijs, tabblad werkwijze; notulen plenair 1919-03-21 en 19-04-1911 en Commissie-De Wilde (1936), notulen plenair, 1936-05-02; vgl. Van Leeuwen, *Spoor van Thorbecke*, 35-36.

31 Roebroek en Hertogh, *Beschavende invloed des tijds*, 202-204.

32 Camphuis, *SER als adviseur*, 44-49; Rigter e.a., *Tussen sociale wil en werkelijkheid*, 45-48.

33 De Haan, *Zelfbestuur*, 87.

34 Bogaarts, 'Veraart' in: *BWN*, via www.historici.nl.

35 Cohen, 'Troelstra' in: *BWN*, via www.historici.nl.

gelegd door de staat om te verzekeren dat de vakbonden daarbij voldoende invloed kregen.

Vroege experimenten in katholieke kring met een bedrijfsradenstelsel waren weinig succesvol, aangezien de tegenstellingen tussen ondernemers en arbeiders in de praktijk te groot bleken te zijn.³⁶ De discussie verlegde zich naar meer concrete sociaal-economische thema's als collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's). Voor deze vorm van regulering waren meer voorstanders te vinden, zeker zolang cao's nog niet algemeen bindend konden worden verklaard door de overheid. Ook de protestanten waren ervoor geporteerd. Het maakte een geleidelijker groei van samenwerking tussen werkgevers en werknemers mogelijk dan de meer 'geconstrueerde' bedrijfsorganisatie. Met het aannemen van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) in 1927 werd zodoende een eerste kleine stap gezet op de weg naar het toekennen van regelgevende bevoegdheid aan particuliere vertegenwoordigende organen op het gebied van sociale wetgeving.³⁷ Van wezenlijke ordening op economisch gebied was nog geen sprake. De opmars van de CAO opende echter wel de mogelijkheid voor de bedrijfstakgewijze ontwikkeling van de arbeidsbemiddeling. Bipartiet overleg tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, met slechts een aanvullende rol voor de overheid zou de toekomst hebben – althans in de verwachting van minister Aalberse. In de praktijk bleek er echter weinig belangstelling te bestaan voor eigen vormen van arbeidsbemiddeling.³⁸

Door de economische crisis eind jaren 1920 verslechterden de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers. Tegelijk werd duidelijk dat bepaalde sectoren van het Nederlandse bedrijfsleven niet zonder financiële overheidssteun zouden kunnen overleven. Er kwam crisiswetgeving om de landbouw te steunen, terwijl ook de aandacht voor de industriële ontwikkeling geïntensiveerd werd. Vanaf dat moment kreeg de ordeningsdiscussie zijn pragmatischer, meer vormgerichte karakter. De ad hoc oplossingen verschilden per sector. De effecten hiervan zouden herkenbaar blijven, vooral in de zelforganisatie van de sectoren.

De Nederlandse landbouw had vanaf het begin van de jaren 1920 door mondiale overproductie en protectionistische maatregelen in de buurlanden te kampen met dalende prijzen voor zijn exportproducten. Aanvankelijk trof de prijsdaling vooral de akkerbouw, maar vanaf 1926 werden ook de tuinbouw en de veehouderij hiermee geconfronteerd. Als gevolg van de toenemende prijzen van grond en arbeid daalden de inkomens van de boeren en landarbeiders dusdanig dat van een gezonde economische bedrijfsvoering amper meer sprake was. De kleine gemengde bedrijven op de zandgronden ondervonden de meeste problemen. Zij waren hoofdzakelijk gericht op de arbeidsintensieve productie van luxe exportproducten. Daardoor hadden vooral zij te lijden van het feit dat relatief grote aantallen arbeidskrachten moesten rondkomen van de opbrengst van een klein areaal landbouwgrond. Het betrof een groep van ongeveer 58.000 zelfstandige landbouwers met een bedrijfsgrootte van 1-5 hectare. Een staatscommissie – de commissie Ebels (1927-1933) – kon vooralsnog geen

36 Katholieke werkgevers trokken zich in 1922 terug uit de RK Centrale Raad van Bedrijven, waarin zij samen met werknemers vertegenwoordigd waren.

37 Rigter e.a., *Tussen sociale wil en werkelijkheid*, 79.

38 Sol, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*, 62-65.

oplossingen aandragen voor wat vanaf dat moment bekendheid zou krijgen als het Kleine-boerenvraagstuk.³⁹ Vanaf 1931 werden van regeringswege incidentele crisismaatregelen voor de gehele landbouwsector afgekondigd. Onder de kabinetten Colijn (1933-1939) werden deze samengevoegd in de Landbouwcrisiswet (1933). Daarmee kreeg het overheidsingrijpen een structureel karakter.

De overheidsondersteuning was gebaseerd op het principe dat de productiekosten van de boer, inclusief de loonkosten, vergoed moesten worden. Dit gebeurde door garantie- en richtprijzen. Om te voorkomen dat dit tot een ongewenste verhoging van de productie zou leiden, kregen de boeren allerlei teelt- en productiebeperkingen opgelegd. Voor de controle hierop ontstond binnen korte tijd een snel uitdijend ambtelijk apparaat. Deze *topdown* overheidsregulering van de landbouwmarkt betekende een enorme ingreep in de individuele agrarische bedrijfsvoering. De sector reageerde daar met gemengde gevoelens op. Op de steun kwam weinig kritiek, maar de teelt- en productiebeperkingen werden als zeer belemmerend ervaren.⁴⁰ De tijd van theoretiseren over een ordening binnen de landbouwsector was voorbij. Vanaf dit moment was het zaak om in de pas te blijven met de zich razendsnel ontwikkelende praktijk door concrete voorstellen en tegelijkertijd het maximaal haalbare na te streven voor de sector.

De Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond publiceerde in 1933 samen met de andere katholieke sociale organisaties van niet-agrarische werkgemers, werknemers en middenstanders een advies om maatschappelijke bedrijfsorganen te vormen die de aangelegenheden van het bedrijf zelfstandig en bindend regelden. De ideeën werden verder uitgewerkt door een studiecocommissie van de vier katholieke organisaties. De brochure die deze commissie in 1936 uitbracht over de ordening van het economische leven ging een stap verder. Zij bepleitte niet alleen een bedrijfsgewijze ordening, maar ook de instelling van een centraal, overkoepelend orgaan waarin het bedrijfsleven in zijn geheel – confessioneel en algemeen – zou zijn vertegenwoordigd. Hieruit sprak een duidelijk streven naar zuiloverstijgende samenwerking. In de partijprogramma's van de Rooms-Katholieke Staatspartij en de Antirevolutionaire Partij van 1936 was de decentralisatiegedachte nadrukkelijk terug te vinden, maar bleven de bestaande verzuilde kaders het voornaamste referentiekader.⁴¹ De maatschappelijke organisaties leken daarmee een stap verder te gaan qua vernieuwing dan 'hun' politieke partijen.

Vanaf het begin van de landbouwcrisiswetgeving was er de drie centrale landbouworganisaties veel aan gelegen om de praktische uitvoering ervan in handen van de eigen belangenorganisaties te krijgen. Dit stuitte echter op juridische problemen. Deze privaatrechtelijke organisaties hadden namelijk geen zeggenschap over boeren die geen lid waren, de ongeorganiseerden. Voor de overheid was het overdragen van de uitvoering daarmee onacceptabel. Het gevaar bestond namelijk dat deze ongeorganiseerden wel profiteerden van de hogere minimumprijzen, maar zich van productiebeperkingen niets zouden aantrekken. In de praktijk zaten de centrale landbouworganisaties en landarbeidersbonden zodoende regelmatig met elkaar en de overheid om tafel in de tweede

39 Krajenbrink, *Landbouwschap*, 24-27, 31, 39.

40 Ibidem, 35-40.

41 Roebroek en Hertogh, *Beschavende invloed des tijds*, 207-208; Ten Have, *Nederlandse Unie*, 52-53.

helpt van de jaren 1930. De historicus Krajenbrink acht vooral de symbolische waarde van dit overleg groot. Boeren en landarbeiders waren gesprekspartners geworden in plaats van tegenstanders, verbonden door het gemeenschappelijke belang om de agrarische sector zo goed mogelijk door de crisis heen te helpen.⁴² Strategisch gezien leerden ze dat het loonde om een gezamenlijk standpunt naar de overheid uit te dragen.

Een actieve bevordering van de industrialisatie in Nederland was al vóór de jaren 1930 onderwerp van gesprek tussen bedrijfsleven en overheid. Er was echter een katalysator nodig in de vorm van de beurskrach van 1929, voordat het tot een daadwerkelijke uitvoering van de plannen kwam. Dit gebeurde evenals in de landbouwsector aanvankelijk via financiële overheidssteun en crisiswetgeving gericht op handelspolitieke afscherming. Anders dan in de agrarische sector ging deze crisiswetgeving echter *niet* direct hand in hand met orderingsmaatregelen in de industrie. Deze kwamen pas vanaf 1935 tot stand. Bovendien vormden deze vooral een ondersteuning van de plannen – groeiende kartelvorming – zoals deze uit het bedrijfsleven zelf voortkwamen.⁴³ Ook directe bemoeienis van een ambtelijk apparaat bleef uit. De journalist en historicus P.E. de Hen verklaart dit op grond van het feit dat het pas opgerichte departement van Economische Zaken zeer goede relaties onderhield met de ondernemers-werkgevers. Vooral de liberalen onder hen achtten de ‘geleide kartelvorming’ eigenlijk al te veel invloed op de bedrijfsvoering.⁴⁴

Katholieke werkgevers daarentegen drongen al langer aan op een actiever economisch beleid, zij het ook vanuit het idee van de hoogst mogelijke autonomie van de in te stellen verbanden.⁴⁵ Hun aandeel in het orderingsdebat van de jaren 1930 werd hierboven besproken – zij adviseerden hierover samen met de katholieke boeren-, werknemers- en middenstandsorganisaties. Ook in sociaaldemocratische kring ging de gedachtevorming voort in deze jaren, zowel binnen de Sociaal-Democratische Arbeiders Partij als in het Nederlands Verbond van Vakverenigingen. In de SDAP waren het vooral jonge intellectuelen met verschillende achtergronden die zich roerden. Een meer ethische vleugel onder leiding van predikanten als de hiervoor genoemde Willem Banning en onderwijzers als Koos Vorrink smolt ideologisch gezien samen met een meer planmatige en technocratische vleugel onder leiding van Delftse ingenieurs en economen als Hein Vos en Jan Tinbergen.⁴⁶ Geleidelijk bezetten zij een groeiend aantal kaderplaatsen in de partij. Ze leidden de discussie binnen de SDAP weg van het revolutionaire socialisme. In 1931 werd in het rapport *Nieuwe organen* expliciet voor functionele decentralisatie van de staatstaken via bedrijfscorporaties gepleit. Hetzelfde rapport oordeelde echter kritisch over het functioneren van het parlement. Binnen de partij stuitte deze passages op flinke kritiek.

42 Krajenbrink, *Landbouwschap*, 43, 385-387 en ‘Haags bolwerk op Gronings boeren erf?’, 241-242.

43 Rigter typeert de Wet op de ondernemersovereenkomsten van 1935 in navolging van Oud als ‘anti-kartelwet’. De Hen maakt aannemelijk dat de wet vooral als ‘pro-kartelwet’ heeft gefunctioneerd. Rigter e.a., *Tussen sociale wil en werkelijkheid*, 84; De Hen, *Industriepolitiek*, 200, 220, 231, 298.

44 De Hen, *Industriepolitiek*, 196-203, 294, 304-307; vgl. De Rooy, ‘Moederwetenschap’, 86; Fennema en Rhijnsburger, *Hirschfeld*, 66-75.

45 De Hen, *Industriepolitiek*, 294.

46 Zie hiervoor Pels, ‘Intellectuelen-socialisme in Nederland’, 133-139, 155.

Een nieuwe studie uit 1935 formuleerde een synthese: op basis van de normale parlementaire controle zouden corporatieve organen, samengesteld uit belanghebbenden, deskundigen en vertegenwoordigers van het algemeen belang bindende regelingen moeten kunnen treffen op het eigen terrein.

De nog steeds tamelijk abstracte ideeën kregen een concretere uitwerking in datzelfde jaar. In samenwerking brachten het NVV en de SDAP in 1935 het *Plan van de Arbeid* uit. Dat was vooral gericht op bestrijding van de werkloosheid en het bieden van voldoende bestaanszekerheid door gerichte industrialisatie en het laten uitvoeren van openbare werken. Toeval of niet: het jaar daarop kwam de Landverhuizingswet tot stand, waaraan sinds 1907 was gewerkt. Deze koppelde de advisering over emigratie, waarbij werkgevers en werknemers gezamenlijk hun zegje mochten doen, aan de Arbeidsbemiddelingswet uit 1930.⁴⁷ Verder meende de SDAP dat de overheid vooral het voortouw moest nemen op het gebied van ordening van het bedrijfsleven. De eerste stappen op dat vlak waren overigens al gezet met de Bedrijfsradenwet (1933) en de bovengenoemde Wet op de ondernemersovereenkomsten (1935). Vanuit de visie dat niet uitsluitend arbeiders te lijden hadden onder het ongebreidelde kapitalisme, maar ook boeren, middenstanders, ambtenaren en vrije beroepsbeoefenaars, lag eveneens meer samenwerking met andere partijen voor de hand. Deze opvattingen zouden in 1937 in het *Beginselprogramma* van de SDAP worden uitgewerkt. Het NVV drong in datzelfde jaar aan bij het kabinet-Colijn op instelling van breed samengestelde bedrijfsorganisaties. Naast vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers zouden ook overheidsvertegenwoordigers, consumenten en afnemers een plaats moeten krijgen. Een overkoepelende Centrale Economische Raad moest deze bedrijfsorganen coördineren en controleren en de overheid adviseren.⁴⁸ Ook hier werd dus een toporgaan voorzien op basis van zuidoortbrekende samenwerking, evenals in de voorstellen van de katholieke maatschappelijke organisaties.

Intussen was de politiek al enige jaren 'heter' geworden, in de woorden van De Haan.⁴⁹ Hoewel Aalberse als parlamentslid al in 1933 had bepleit de Grondwet te herzien, had het kabinet Colijn II het toen nog beter geacht de politieke ontwikkelingen op zijn beloop te laten en te wachten tot ze voldoende waren uitgekristalliseerd om staatsrechtelijk te worden vastgelegd.⁵⁰ Met het

47 Betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij de openbare arbeidsbemiddeling werd wettelijk gegarandeerd conform een ILO-verdrag van 1919. Ze waren vertegenwoordigd in de commissies van toezicht en de Centrale Commissie van Bijstand voor de Arbeidsbemiddeling en de Migratie. Deze laatste commissie adviseerde de Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling, en kreeg vanaf 1936 ook formeel emigratie in portefeuille volgens art. 4 van de Landverhuizingswet.

48 Roebroek en Hertogh, *Beschavende invloed des tijds*, 209-211; Ten Have, *Nederlandse Unie*, 53-56; De Rooy, 'Moederwetenschap', 77-78.

49 De Haan, *Beginsel van leven en wasdom*, 214.

50 De Rooy, 'Moederwetenschap', 80; onderzoeksgids Grondwetscommissies, zie De Wilde, tabblad werkwijze, via www.historici.nl; Van Leeuwen ziet hierin de bevestiging dat de geschreven Grondwet in de traditie van de staatsrechtgeleerde A.A.H. Struycken niet meer als enige gezaghebbende bron van constitutioneel recht werd gezien, geen Thorbeckeaans 'strijddocument' meer was, maar een basismodel of grondvorm, dat het staatsbestel op hoofdlijnen vastlegde. Van Leeuwen, *Spoor van Thorbecke*, 35-36.

daadwerkelijk verdwijnen van democratische regimes in Europa rezen binnen Nederland echter stemmen om zogenaamde 'revolutionaire vertegenwoordigers' – communisten of fascisten – het lidmaatschap van vertegenwoordigende lichamen als het parlement te kunnen ontzeggen en de persvrijheid via preventieve censuur aan banden te leggen. Aangezien voor een dergelijke ingreep in de grondrechten geen grondwettelijke basis bestond, had het kabinet Colijn III zelf hiertoe een aantal wijzigingsvoorstellen voorbereid. De weerstand in het parlement tegen de als ondemocratisch ervaren voorstellen en de maatschappelijk onrust die onder journalisten was ontstaan, waren echter groot. Zodoende durfde de regering het dringende verzoek van de Tweede Kamer om zich vooraf te laten adviseren door een speciaal daartoe ingestelde grondwetscommissie niet naast zich neer te leggen. Deze breed samengestelde commissie, waarin niet alleen leden van regeringsfracties zoals Aalberse een plaats kregen, maar ook leden van de sociaaldemocratische oppositie, zou onder leiding van de antirevolutionaire minister van Binnenlandse Zaken J. A. de Wilde in de eerste helft van 1936 haar werk doen.⁵¹ Naast bovengenoemde kwesties die hier verder buiten beschouwing blijven, kwam de orderingsvraag hoog op de agenda.

Het idee om de verhoudingen tussen regering, parlement en bedrijfsleven te herformuleren door de invoering van een derde Kamer, bestaande uit deskundigen uit het bedrijfsleven werd al snel als te vergaand afgewezen.⁵² Een Kamer voor het Bedrijfsleven die groepsbelangen zou vertegenwoordigen als *onderdeel* van een Staten-Generaal die juist stond voor het algemeen belang, stuitte vooral de sociaal- en vrijzinnig-democratische leden tegen de borst. Langer werd er gediscussieerd over een uitwerking van het in 1922 ingevoerde art. 194 over publiekrechtelijke lichamen. Naast de antirevolutionaire getinte regeringsplannen dienden commissieleden uit de katholieke en vrijzinnig-democratische regeringsfracties eigen voorstellen in voor deze 'nieuwe lichamen'. Het vrijzinnig-democratische voorstel is in het kader van deze studie veruit het meest interessant, omdat het was ingediend door de juristen R. Kranenburg en A.M. Joekes, de minister van Sociale Zaken in spe die in 1952 verantwoordelijk zou worden voor de Wet op de organen voor de emigratie.

De commissieleden waren het met elkaar eens dat het oorspronkelijke art. 194 GW te rudimentair was, maar tegelijkertijd *te ruime* mogelijkheden had geopend. Gezien het doel dat de meeste leden voor ogen stond, een 'omzetting van het staatsbestel' maar met behoud van het gekozen parlement als wetgever, was het bovendien op een ongelukkige plaats terecht gekomen, namelijk in het hoofdstuk over de waterstaat.⁵³ De antirevolutionairen en katholieken wensden alle openbare lichamen – provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen, zoals bedrijfstakken – bij elkaar in één hoofdstuk 'lagere openbare lichamen' onder te brengen. Territoriale en functionele decentralisatie

51 Onderzoeksgids Grondwetscommissies, commissie-De Wilde, tabblad leden en werkwijze via www.historici.nl; De Rooy, 'Moederwetenschap', 85; Gijsenbergh, Persvrijheid in het interbellum, 51-60, aldaar 55.

52 Van Leeuwen, *Spoor van Thorbecke*, 62; vgl. De Rooy, 'Moederwetenschap', 85 en De Haan, *Zelfbestuur*, 87-88.

53 Waterschappen waren de oudste lichamen met verordenende bevoegdheden. Cie-De Wilde, Notulen plenair 1936-04-25, p. 22, onderzoeksgids Grondwetscommissies, via www.historici.nl.

zouden zodoende bij elkaar gezet worden.⁵⁴ Hoewel Joekes en Kranenburg dit een verbetering vonden ten opzichte van het oude art. 194 GW hadden ze twee bezwaren: de plaatsing bij de lagere overheden en de uiteindelijke reikwijdte van het voorstel.

Ten aanzien van het laatste punt voerden zij aan dat ‘functionele decentralisatie’ zich niet moest beperken tot het bedrijfsleven of beroepsgroepen.⁵⁵ Het moest bredere maatschappelijke terreinen kunnen beslaan over centrale onderwerpen zoals bijvoorbeeld het verkeerswezen of het onderwijs ‘waarvoor eigen organen met verordenende bevoegdheid moeten kunnen worden gecreëerd’.⁵⁶ Zij bepleitten dan ook een algemenere formulering te gebruiken dan het opsommende ‘bedrijfstakken, bedrijfsleven en beroepen’, en te spreken van ‘bepaalde onderwerpen’. Daarnaast stelden ze de regelende bevoegdheid van de organen of lichamen centraal. Desgevraagd merkte Kranenburg op dat het verschil in gebruikte terminologie – organen of lichamen – geen bedoeling had.⁵⁷ Vanwege de combinatie van ‘technische wetgeving’ naast ‘bestuur’ wilden ze de nieuwe artikelen onderbrengen direct na het hoofdstuk over de Staten-Generaal, om te voorkomen dat er een associatie met lagere overheden zou ontstaan.⁵⁸ De nadelen dat belanghebbenden te veel invloed zouden krijgen, ondervingen ze door zowel preventief als repressief toezicht voor te stellen. Vooraf moest de wetgever de beoogde bevoegdheden goed specificeren en daarnaast de mogelijkheid inbouwen om besluiten achteraf te kunnen vernietigen.⁵⁹ Het sociaal-democratisch commissielid G. van den Bergh was positief over het voorstel. Hij meende dat bij de samenstelling van dergelijke organen van deskundigen ook vertegenwoordigers van het ‘algemeen belang’ zitting dienden te krijgen, om zo het gevaar van groepsbelang en egoïsme verder te ondervangen. Verder verwoordde hij expliciet de consequentie die moest worden verbonden aan zulke centrale en op breed maatschappelijk terrein opererende organen: ze moesten formeel wel vertegenwoordigers uit *alle* belanghebbende groepen kennen. Dat laatste kon problematisch zijn, in zijn visie.⁶⁰

Het voorstel ging de meeste commissieleden echter te ver. De vertegenwoordiger van de meer traditionele Liberale Staatspartij verwoordde dit het meest treffend. Toepassing ervan hield in dat er niet alleen in ‘eigen kring’ zou

54 Nota's 'Nieuwe lichamen' (Avant Projet VI, VIII), NA, BiZa / Binnenlands Bestuur 1879-1950, 2.04.57, inv.nr. 1009.

55 De laatste categorie was een toevoeging van de katholieken Aalberse en G.J.J. van der Heijden.

56 Cie-De Wilde, Notulen plenair 1936-05-02, onderzoeksgids Grondwetscommissies, via www.historici.nl.

57 Cie-De Wilde, Notulen plenair 1936-04-25, onderzoeksgids Grondwetscommissies, via www.historici.nl.

58 Het voorstel sprak zelfs van invoeging in hoofdstuk III (Staten-Generaal), maar Joekes verklaarde dat dit niet anders kon in de adviesfase, gezien de vigerende systematiek van de Grondwet. Cie-De Wilde, Notulen plenair 25-04-1936, p. 25 onderzoeksgids Grondwetscommissies, via www.historici.nl en stuk 9, Nieuwe lichamen (Nota van de leden Joekes en Kranenburg), NA, BiZa / Binnenlands Bestuur 1879-1950, 2.04.57, inv.nr. 1009.

59 Nota 9 Nieuwe lichamen/Joekes, Kranenburg, 13-03-1936, NA, BiZa / Binnenlands Bestuur 1879-1950, 2.04.57, inv.nr. 1009.

60 Cie-De Wilde, Notulen plenair 25-04-1936, p. 21, onderzoeksgids Grondwetscommissies, via www.historici.nl.

worden geordend: 'men wil zich toe-eigenen een stuk overheidstaak'.⁶¹ Bovendien leken de voorstellen te veel een 'plicht' in te houden voor de wetgever om dergelijke lichamen of organen in te stellen. In die zin zou het de verandering van het staatsbestel te veel stimuleren, naar de zin van de meer behoudende commissieleden.⁶² Joekes en Kranenburg hechtten eraan dat deze herziening in elk geval enig resultaat zou opleveren op dit vlak. Het 'moederartikel' 194 GW 1922 moest op z'n minst de 'voorzichtige geboorte' laten zien van een nieuw hoofdstuk dat specifiek een weg zou banen voor de instelling van openbare lichamen voor beroep en bedrijf, iets waar alle commissieleden voorstander van waren. Ze waren bereid daartoe hun eigen voorstel in te trekken. In ruil daarvoor zou dit nieuwe hoofdstuk echter een afzonderlijke plaats moeten krijgen, na het hoofdstuk over provinciale staten en gemeentes. Zo werd het directe verband met het regionale niveau dat de confessionele regeringsfracties voor ogen stond vermeden. Bovendien zou art. 194 GW ook afzonderlijk moeten blijven bestaan, als direct daaropvolgend hoofdstuk, zodat bij latere herzieningen verdere uitwerking ervan mogelijk bleef. Dit aangepaste voorstel kreeg een meerderheid en zou door kabinet en grondwetgever worden overgenomen.⁶³ Met twee nieuwe hoofdstukken maakte de Grondwet van 1938 zodoende niet alleen het staatsbestel gereed voor ontwikkelingen die op korte termijn te voorzien waren, zoals de daadwerkelijke invoering van publiekrechtelijke bedrijfsorganen. Doordat de kiem uit 1922 was verpoot naar een centralere plaats, uitnodigde zij tevens uit om verder na te denken over algemenere vormen van functionele decentralisatie. Joekes en Kranenburg zouden zich beiden in de jaren 1950 op dit vlak verder profileren, zowel in de normale als in de constitutionele politiek.

Kortom, de agrarische sector kreeg tijdens het interbellum concrete ordeningsmaatregelen van bovenaf opgelegd, inclusief een ambtelijk apparaat dat de uitvoering en controle ervan verzorgde. De industriële sector bleef hiervan gevrijwaard. Werkgevers- en werknemersorganisaties uit de landbouwsector realiseerden zich zodoende sterker het belang van samenwerking. Zij zochten deze dan ook bewuster dan de industriële sector, om iets van hun ondernemersvrijheid te kunnen behouden.⁶⁴ Veel tijd om de nieuwe Grondwetsartikelen in normale wetgeving uit te werken en er een organisatorisch vervolg aan te geven, bleek er echter niet te zijn. Op 1 september 1939 viel Duitsland Polen binnen. De hoop van het neutrale Nederland dat het ook dit Europese conflict buiten de deur kon houden, vervloog in de vroege ochtend van 5 mei 1940 in de rook van de Duitse bombardementen.

Duitse 'ordenaars' versus Nederlandse vernieuwers

De Duitse bezetting doorkruiste het orderingsdebat maar leverde ook nieuwe impulsen. Het openbare politieke leven was met het vertrek van de Nederlandse

61 Cie-De Wilde, Notulen plenair 1936-05-02, p. 6; vgl. 8, Ibidem.

62 Voor de veranderende rol van de Grondwet in de Nederlandse samenleving en met name het verlies van de rol van 'strijddocument', Van Leeuwen, *Spoor van Thorbecke*, hoofdstuk 1, aldaar 35.

63 Grondwet 1938, 1948, hoofdstuk 5 (artt. 152-154) en 6 (art. 155).

64 Krajenbrink, *Landbouwschap*, 4; De Hen, *Industriepolitiek*, 206.

regering naar haar ballingsoord Londen en de capitulatie op 15 mei tot stilstand gekomen. Deze nieuwe situatie bood de verschillende groepen vernieuwers mogelijkheden om een grotere voortrekkersrol te vervullen, aldus Ten Have. Ze vormden aan het eind van de jaren 1930 weliswaar een herkenbare stroming, maar behoorden nog steeds tot een vrij elitaire voorhoede. Nu er onder de Nederlandse bevolking meer dan ooit behoefte bestond aan nationale saamhorigheid, richtten drie van hen hiertoe een nieuwe beweging op, de Nederlandse Unie. Het betrof de katholieke hoogleraar in Tilburg J.E. de Quay, de liberale commissaris van de koningin te Groningen J. Linthorst Homan en de hoofdcommissaris van de Rotterdamse politie L. Einthoven. In korte tijd zouden 800.000 Nederlanders zich aansluiten, waardoor de Unie tot een massaorganisatie van niet eerder gekende omvang uitgroeide.⁶⁵

De Nederlandse Unie presenteerde zichzelf als niet-fascistisch, nationaal alternatief voor de NSB. Zij hoopte een Nederlands aanspreekpunt te vormen voor het Duitse bewind, mede om te voorkomen dat de bezetter zoiets als een NSB-regering zou instellen. Het hervormingsstreven bleek vooral uit de wens om definitief afscheid te nemen van de zwakke punten van de Nederlandse parlementaire democratie. De hokjesgeest moest plaatsmaken voor eenheid, in een organisch gevormde maatschappij onder een sterker centraal gezag. Het grote probleem voor de leiding van de Nederlandse Unie was echter de vraag hoe ver men kon of mocht gaan in de mate van 'samenwerking' met de Duitse bezetters. Het zou niet alleen tot wantrouwen bij een kritische buitenwacht leiden, maar ook tot interne verdeeldheid bij het driemanschap en bij de leden. De discussie over een toekomstige opbouw van de Nederlandse maatschappij werkte als een splijtzwam binnen de Unie. Los daarvan bleek de tijd te kort voor een werkelijke uitwerking van de plannen.

In een voortschrijdend proces van nazificatie waren alle politieke partijen met uitzondering van de NSB in juli 1941 verboden. De Nederlandse Unie trof per 31 december 1941 hetzelfde lot door openlijk tegen de Duitse bezetter te kiezen. Werkgevers- en werknemersorganisaties en andere verbanden uit het maatschappelijke middenveld werden ontbonden, of kregen te maken met pro-Duitse personele omzettingen. Meestal volgde hierop een zelfgekozen 'leegloop' door opzeggen van het lidmaatschap of opheffing.⁶⁶ Ook het bedrijfsleven werd onderhevig gemaakt aan dit nazificatieproces. De Duitse bezetters wilden volledige controle op de Nederlandse ondernemingen krijgen, zodat de Nederlandse economie in dienst van de Duitse oorlogseconomie zou kunnen functioneren. Van Nederlandse zijde bestonden er overigens redenen tot samenwerking. Zo konden de voedselvoorziening en het productieapparaat in stand worden gehouden, waardoor de bevolking tot op zekere hoogte 'gewoon' aan het werk kon.⁶⁷ Wat tijdens het interbellum niet gelukt was, werd nu – zonder tussenkomst van de politiek – domweg ingevoerd. Onder leiding van de Nederlandse bankier H.L. Woltersom werden tussen oktober 1940 en mei 1942 grote

65 Voor de hiernavolgende alinea's: Ten Have, *Nederlandse Unie*, 139, 496-500; De Rooy, *Republiek*, 198-200; Beyens, *Overgangspolitik*, 80-81.

66 Bijv. Smits, *Boeren met beleid*, 128-130; Van der Woude, *Op goede gronden*, 201-206.

67 De historicus Hein Klemann heeft aangetoond dat de eerste anderhalf jaar van de bezetting in economisch opzicht is te beschouwen als een periode van hoogconjunctuur, als gevolg van het binnenstromen van Duitse orders. Hein Klemann, *Nederland 1938-1948. Economie en samenleving in jaren van oorlog en bezetting*, 432, 565.

delen van het bedrijfsleven ondergebracht in een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, met een piramidaal-hiërarchische structuur. Volgens het Duitse leidersbeginsel stond aan het hoofd van elke hoofdgroep een secretaris-generaal met grote bevoegdheden. Medezeggenschap van arbeiders ontbrak volledig.⁶⁸

Met de ontbinding van organisaties uit het maatschappelijk middenveld en de ordening van het bedrijfsleven naar Duits model was het aspect van gezamenlijk overleg over sociale verhoudingen ver uit beeld geraakt. Dit werd versterkt door het ingrijpen van de bezetter in het Nederlandse stelsel van arbeidsbemiddeling en sociale verzekering. Voor de Duitsers was vooral een centraal geleide toelevering van arbeidskrachten om de oorlogseconomie draaiende te houden van belang. In oktober 1940 was daartoe de arbeidsbemiddeling eveneens ondergebracht in een hiërarchisch model. Een Rijksarbeidsbureau met daaronder ressorterende gewestelijke arbeidsbureaus kreeg alle macht en bevoegdheden, ten koste van de autonomie die de gemeenten tot dan toe hadden gehad.

Het perspectief van de bevrijding gaf prikkels om zowel in Londen als in het bezette Nederland het denken over een nieuw Nederland met inbegrip van legitimering van het eigen gezag weer op te pakken.⁶⁹ Hoewel er vooral aan het einde van de oorlog uitwisseling tussen beide zijden van Het Kanaal plaatsvond, bleef deze door de omstandigheden beperkt. Er moesten keuzes worden gemaakt op basis van een inschatting van elkaars opvattingen. Voor de Nederlandse regering-in-ballingschap was het duidelijk dat na het dictatoriale Duitse regime de uiteindelijke keuze voor eventuele staatkundige vernieuwingen alleen gemaakt kon worden door een gekozen volksvertegenwoordiging.⁷⁰ Ten aanzien van de sociaal-economische politiek werd de draad van het vooroorlogse ordeningsdebat opgepakt. Een rapport van de Studiegroep voor Reconstructieproblemen uit 1944 over 'verbeteringen in het uitvoerend bewind' bepleitte het instellen van publiekrechtelijke bedrijfsorganen.⁷¹

Ten aanzien van het vraagstuk van sociale zekerheid toonde de sociaaldemocratische minister van Sociale Zaken J. van den Tempel zich een voorstander van meer unificatie en onderlinge afstemming in het beheer en de uitvoering ervan, dan voor de oorlog het geval was geweest. Hij volgde daarin de adviezen van de speciaal daartoe ingestelde commissie-Van Rhijn (1943). Deze wilde het dualistische karakter, waarbij zowel overheid als particuliere organen uitvoeringstaken hadden, afschaffen. De commissie koos daarbij echter niet voor een volledig ambtelijke uitvoering, maar adviseerde territoriaal georganiseerde publiekrechtelijke organen in te stellen. Deze Sociale Raden kregen idealiter een bestuurssamenstelling met een tripartiete vertegenwoordiging van overheid en sociale partners. De adviezen zouden pas na de oorlog worden gepubliceerd, besluitvorming werd tot die tijd uitgesteld.⁷² Voor de kwestie van arbeidsbemiddeling liet Van den Tempel zich leiden door het congres over arbeidsvoorzieningsprogramma's dat de International Labour Organization in 1944 in Philadelphia organiseerde. De visie van de vooruitstrevende Britse econoom

68 Roebroek en Hertogh, *Beschavende invloed des tijds*, 214-215; Krajenbrink, *Landbouwschap*, 44; Fennema en Rhijnsburger, *Hirschfeld*, 117-118.

69 Beyens, *Overgangspolitiek*, 49-50.

70 Ibidem, 71-75.

71 Zie voor deze Studiegroep hoofdstuk 1; vgl. Beyens, *Overgangspolitiek*, 74-75.

72 Kappelhof, 'Omdat het historisch gegroeid is', 86-88; Sol, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*, 82-87.

J.M. Keynes om te streven naar *full employment* stond daar hoog op de agenda. Naar de mening van zowel Van den Tempel als Van Rhijn vloeide hieruit een organisatorische noodzaak voort van een centraal geleide arbeidsmarkt. Nog tijdens de oorlog besloot hij de door de Duitse bezetter ingevoerde centralisatie via het Rijksarbeidsbureau te handhaven. Voor 'zelf doen' werd zodoende geen ruimte gecreëerd.⁷³ Het vraagstuk van arbeidsverhoudingen trof vooralsnog hetzelfde lot.⁷⁴

In bezet Nederland was het gemeenschappelijk overleg over staatkundige en sociaal-economische hervormingen na het opheffen van de politieke partijen en de middenveldorganisaties meestal in de clandestiniteit voortgezet.⁷⁵ Op politiek gebied kwam er op aandringen van de sociaaldemocraat Willem Drees overleg op gang tussen de grootste vooroorlogse politieke partijen, onder meer in het Politiek Convent. Diegenen die geen fiducie (meer) hadden in de vooroorlogse politieke constellatie kregen eveneens een stem. Zij werden betrokken in deze 'partijoverstijgende' discussies. De illegale pers fungeerde eveneens als medium om ideeën over politieke hervormingen te ontwikkelen en uit te dragen. De belangrijkste bladen daarin waren *Het Parool*, *Vrij Nederland*, *De Waarheid*, *Je Maintiendrai* en *Trouw*. Uitwisseling vond daarnaast plaats in het gijzelaarskamp te Sint-Michielsgestel, waar vooraanstaande Nederlanders en politici vanaf eind 1941 werden vastgehouden. Eén van de Gestelse groepen stond onder leiding van Willem Banning. De voormalige leiders van de Nederlandse Unie Eindhoven en De Quay maakten er deel van uit. De groep-Banning bepleitte niet alleen 'geestelijke vernieuwing', maar ook een doorbraak van het oude Nederlandse partijstelsel, geheel in lijn met het vooroorlogse standpunt van de diverse leden. Om dit te kunnen verwezenlijken streefden ze ernaar om na afloop van de oorlog een brede volksbeweging op te richten.

Inhoudelijk concentreerden de discussies zich op de wens 'de democratie' beter te laten functioneren. De onderling verweven kwesties van het functioneren van parlement en politieke partijen en de sociaal-economische ordening stonden daarbij nog steeds centraal. De ervaring met het Nazibewind had de tijdgenoten echter meer dan ooit doen beseffen dat er concrete aanpassingen nodig waren en dat een mentaliteitsverandering alleen niet volstond.⁷⁶ Een eerste stap was de oprichting van de Nederlandse Volksbeweging, op 24 mei 1945. Uit het overleg dat deze beweging vervolgens initieerde, werd ruim een jaar later getracht een 'doorbraak' te forceren in het verzuilde partijpolitieke landschap. Deze kreeg vooral vorm in de oprichting van de Partij van de Arbeid, waarin sociaaldemocraten, vooruitstrevende christenen en progressief-liberalen samengingen.⁷⁷

Binnen het georganiseerde bedrijfsleven was men elkaar eveneens blijven ontmoeten, ook na de opheffing van de organisaties. Voor de agrarische sector gebeurde dit niet noodzakelijkerwijs in de illegaliteit, maar ook met medewe-

73 Sol, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*, 93-95.

74 Dat werd geregeld bij Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (KB E 52). Dit voorzag in regelingen ten aanzien van arbeidsovereenkomsten (waaronder loonvorming) en ontslag. Fortuyn, *Sociaal-economische politiek 1945-1949*, 113.

75 Voor een uitgebreide analyse van de organisatie en de inhoud van het 'democratiedebat' tijdens de bezetting, zie Beyens, *Overgangspolitiek*, 79-106.

76 Ibidem, 104-105.

77 De Rooy, *Republiek*, 206-207.

ten van de Duitsers. Er vond namelijk overleg met de bezetter plaats over de voedselproductie, uitzending van landarbeiders en prijzen.⁷⁸ Tijdens dit soort gesprekken groeiden de drie centrale landbouworganisaties en de drie agrarische vakbonden meer naar elkaar toe en deed de aloude gedachte weer opgeld dat de verbondenheid tussen ondernemer en arbeider in het agrarische bedrijf van nature toch al groot was. Het besef dat het loonde om één front te vormen, kreeg zodoende extra reliëf. Voor de periode na de bevrijding werd de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie gezien als het ideale model voor samenwerking. Uiteraard bestonden er over de concrete invulling verschillen van inzicht. Het Koninklijk Nederlands Landbouw Comité ging daarbij het verste door te streven naar één centrale landbouworganisatie. De confessionele bonden wilden voornamelijk vasthouden aan het herinstellen van hun eigen organisaties.⁷⁹ Er werd een compromis gevonden door overeen te komen na de bevrijding toe te werken naar een nieuw, autonoom overkoepelend orgaan met verordenende bevoegdheden, dat de toekomstige samenwerking verder vorm moest geven. Op 24 mei 1945 besloten de zes bonden ter *voorbereiding* hiervan een Stichting voor de Landbouw op te richten. Op 2 juli zag deze organisatie het licht.⁸⁰

Bij de werkgevers- en werknemersorganisaties in de industriële en handelssector zorgden de gedeelde ervaringen tijdens de bezetting eveneens voor een toenadering. Voor de werkgevers speelden er nog andere overwegingen mee om zich nu wel te willen inzetten voor samenwerking met de vakbonden. Enerzijds verwachtten zij een vergaande overheidsinterventie na de oorlog. Tegelijkertijd vreesden zij een radicalisering van werknemerszijde die vermoedelijk gepaard zou gaan met verregaande looneisen. Juist in de eerste periode van schaarste en wederopbouw zouden ondernemers echter vooral gebaat zijn bij sociale rust. Bovendien verwachtten zij initiatieven van de socialistische en confessionele vakbonden om via de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties meer medezeggenschap te verwerven in sociale en economische bedrijfsaangelegenheden. Uiteraard wilden de werkgevers deze kwesties zoveel mogelijk in eigen hand houden. Door tijdig te zorgen voor een vorm van overleg die door de regering werd erkend, konden ze sturen op voor zichzelf aanvaardbare regelingen.⁸¹

Evenals in de agrarische sector sloegen werkgevers- en werknemersorganisaties al tijdens de bezetting de handen ineen om tot de oprichting van een Stichting van de Arbeid te komen. Hun ambities gingen in feite nog een stap verder. De initiatiefnemers onder aanvoering van D.U. Stikker, directielid van Heinekens' Bierbrouwerij Maatschappij en voorzitter van de commissie van overleg van de werkgeversbonden, wilden dat de Stichting de centrale instantie zou worden in de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Een gezaghebbend adviesorgaan voor de regering op het gebied van arbeidsvoorwaarden in brede zin (van cao's tot sociale verzekeringen) dat bovendien de bevoegdheden zou krijgen deze regelingen dwingend op te leggen aan het bedrijfsleven. Daarom benaderden zij ook de leiders van de centrale landbouworganisaties (dat wil

78 Krajenbrink, *Landbouwschap*, 49; vgl. Van der Woude, *Op goede gronden*, 217 en Beyens, *Overgangspolitiek*, 83.

79 Zie voor een uitgebreide analyse van de verschillende standpunten Smits, *Boeren met beleid*, 159-163.

80 Krajenbrink, *Landbouwschap*, 49-50.

81 Camphuis, *SER als adviseur*, 56-60.

zeggen: de agrarische werkgevers) en middenstandsorganisaties om hun initiatief te steunen. In Stickers visie vormden de oude verzuilde structuren de basis van de samenwerking die direct na de bevrijding van start moest gaan. Op termijn zou de Stichting zich laten vervangen door een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Daar kon echter alleen de wetgever over beslissen, zodat daarover geen bindende afspraken werden gemaakt.⁸² Nadat alle benaderde organisaties op hoofdlijnen hadden ingestemd met de intenties werd de Stichting van de Arbeid gelanceerd. Dit gebeurde op 8 mei 1945 met het aanplakken van een manifest, dat door alle voorzitters van de deelnemende organisaties was ondertekend. Het werd gelijktijdig op de voorpagina van *Trouw* gepubliceerd. Gericht 'Aan de werkgevers en werknemers van Nederland' deed het een dringend appel om 'aan den arbeid' te gaan. De feitelijke oprichting van de Stichting vond plaats op 17 mei 1945.⁸³

Het percentage vrouwen dat zich aangesproken kon voelen door deze oproep én zich vertegenwoordigd wist door de nieuwe stichtingen was klein. Verrichtte gemiddeld één op de vier vrouwen betaalde arbeid voor de Tweede Wereldoorlog, hun deelname aan vakorganisaties lag een stuk lager. Vrouwen op bestuursposities waren een uitzondering.⁸⁴ Dat nam niet weg dat met de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen tijdens de Tweede Wereldoorlog hun onderlinge discussies over de toekomstige positie van de vrouw in het arbeidsproces, in de politiek en in de samenleving in het algemeen doorgingen, eveneens in de illegaliteit. Vertegenwoordigsters van diverse, inmiddels opgeheven vrouwenorganisaties kwamen regelmatig bijeen bij de verzetsstrijdster en de latere directeur van het Kabinet van de Koningin Marie-Anne Tellegen. In het voorjaar van 1944 besloten zij een contactorgaan van algemeen landelijke vrouwenorganisaties op te richten. De doelstelling van dit Nederlandse Vrouwen Comité was het bevorderen van de saamhorigheid en het gevoel van eigenwaarde van de Nederlandse vrouwen, vanuit een visie van complementariteit van man en vrouw.⁸⁵ Het comité zou niet alleen moeten functioneren als overlegorgaan van de voorzitters van de belangrijkste vrouwenorganisaties. Tevens moest het dienen als aanspreekpunt voor de regering waar het ging om het regelen van de politiek-bestuurlijke inbreng van vrouwen.⁸⁶ Daarbij werden levensbeschouwelijke verschillen binnen het NVC niet ontkend of genegeerd. Als vernieuwend element stond echter vooral het gezamenlijke optreden van vrouwen centraal. Evenals de Stichting van de Arbeid slaagde het Comité erin via het verzet de Nederlandse regering-in-ballingschap op de hoogte te stellen van het initiatief.⁸⁷ Het voornemen om het grotere publiek te informeren door op Bevrijdingsdag

82 Ibidem.

83 Zie voor een uitgebreide analyse van de tot standkoming, de centralistische opbouw, de lang uit de openbaarheid gehouden doelstellingen en de verschillen in visie tussen werkgevers en werknemers: Van Bottenburg, *Aan den Arbeid*, 34-57.

84 Zie hiervoor Van Eijl, *Maandag tolereren we niets meer*, 14-32. Van Eijl wijst erop dat er sprake is van onderregistratie van vrouwen in huishoudelijke diensten, handel en landbouw. Zie voor dit laatste ook Lievaart, *Boerinnen, huisvrouwen en onderneemsters*, 7-9; 17-22; vgl. Bosch, 'Domesticity, Pillarization and Gender', 277.

85 Vgl. Ribberink, *Leidsvrouwen en zaakwaarneemsters*, 33.

86 Aerts, *De politiek van de katholieke vrouwenemancipatie*, 95-97.

87 Vermeij en Raben, 'De eigen waarde van de vrouw', 89-96; vgl. Beyens, *Overgangspolitiek*, 101.

het manifest 'Aan de vrouwen van Nederland' in de kranten te laten publiceren pakte minder succesvol uit.⁸⁸ Het bleef bij folderen. In juni 1945 zou het Nederlandse Vrouwen Comité voor het eerst formeel bijeenkomen.

Zo ontstonden tijdens de Duitse bezetting op politiek, maatschappelijk en sociaal-economisch terrein nieuwe bewegingen en koepelorganisaties die zich opmaakten om het debat over vernieuwing en ordening voort te zetten. De *civil society* veranderde in die zin van structuur dat de nieuwe verbanden meer dan voorheen gericht waren op 'gemeenschappelijkheid' dan op verschil en op participatie van brede groepen. De nieuwe organisaties dichtten zichzelf bovendien een taak toe in relatie tot de overheid en bereidden zich in die zin voor op bezigheden die in de buitenlandse literatuur zijn samengevat onder de 'scharnierfunctie' van de *civil society*.⁸⁹ De exacte verhouding tussen beide sferen moest echter nog vaste vorm aannemen.

De verschillen in samenwerkingsbereidheid tussen werkgevers en werknemers binnen de agrarische en binnen de industriële- en handelssector zoals die zich aan het einde van de jaren 1930 voordeden, leken te zijn verdwenen. Toch is dit slechts ten dele juist. Vergelijking van de bestaande literatuur maakt duidelijk dat de vernieuwingsgedachte het sterkst blijkt te zijn aangeslagen bij de Stichting voor de Landbouw. Daar kregen de landarbeidersbonden een gelijkwaardige positie waar het sociale aangelegenheden aanging. Voor economische aangelegenheden kregen zij eveneens medezeggenschap, zij het niet paritair. De Stichting van de Arbeid had de economische aangelegenheden echter nadrukkelijk buiten de eigen doelstellingen gehouden. Op dat vlak behielden de ondernemers hun autonomie en bleven de werknemersorganisaties volledig met lege handen staan.⁹⁰ Toch was de algemene opvatting dat de naoorlogse problemen op sociaal-economisch terrein slechts konden worden opgelost in een sfeer van harmonie.

'Gegroeide eensgezindheid en onderlinge samenwerking'. Voorlopige uitkomsten.

Internationaal gezien bleken de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog in combinatie met de aanvang van de Koude Oorlog als gangmakers te werken voor het proces van Europese integratie, zoals in hoofdstuk 3 is duidelijk gemaakt. Modernisering van het productieapparaat, opvoering van de arbeidsproductiviteit en vergroting van de internationale handel – inclusief het daarbij behorende overleg – waren de belangrijkste middelen voor de Europese landen om economisch herstel te bewerkstelligen. Ook voor Nederland gold dit als opdracht. Bij haar terugkeer in Londen na de meelstreepceremonie, sprak koningin Wilhelmina via Radio Oranje het bevrijde gebied toe. Ze was overtuigd geraakt van de 'gegroeide eensgezindheid en onderlinge samenwerking' en liet weten

88 Atria, archief NVC, inv.nr. 53.

89 Blömker, *Local Governance in internationaler Perspective*, 35.

90 Vgl. Krajenbrink, *Landbouwschap*, 66, 74 en Van Bottenburg, *Aan den Arbeid*, 51-53 en Fortuyn, *Sociaal-economische politiek 1945-1949*, 122.

dat 'mijn ministers en ik [gaarne bereid zijn] u de volle gelegenheid te geven te voldoen aan uw innige begeerte om mede te werken aan den wederopbouw van ons Vaderland'.⁹¹ Samenwerking was noodzakelijk, zoveel was duidelijk. Maar hoe zou het worden ingevuld? De overheid achtte immers interventie hard nodig vanwege de desastreuze staat waarin de Nederlandse economie zich in 1945 bevond en hoopvolle tekenen van herstel leken in de kiem te worden gesmoord door het uitbreken van de Koreaoorlog in 1950.⁹²

Politieke krachtsverhoudingen

De opdracht van het eerste naoorlogse kabinet, het kabinet Schermerhorn-Drees (1945-1946) luidde om de staatstaken waar te nemen, maar toch vooral om verkiezingen te organiseren. Alleen met een gekozen parlement zou de democratie weer ten volle zijn hersteld. Beide veranderingsgezinde kabinetsleiders meenden dat een datum in mei 1946 voldoende tijd verschaft om de vernieuwingsdiscussies ingang te laten vinden bij de gehele bevolking. Het gaf tevens ruimte de nodige voorbereidingen te treffen om verdere staatkundige hervormingen grondwettelijk vast te leggen. Het partijpolitieke landschap zou inderdaad veranderen, maar minder ingrijpend dan gehoopt en verwacht. De meest 'vernieuwde' partij die uit het overleg voortkwam dat de Nederlandse Volksbeweging had geïnitieerd, was de Partij van de Arbeid. Hierin gingen vooroorlogse socialisten uit de Sociaal Democratische Arbeiders Partij samen met progressief-liberalen uit de Vrijzinnig Democratische Bond en met protestanten uit de links georiënteerde Christen Democratische Unie. Een aantal vooruitstrevende christenen uit de Christelijk Historische Unie sloten zich eveneens aan, evenals enige progressieve katholieken en een aantal 'politiek daklozen'. De laatsten hadden zich in de jaren 1930 uit onvrede volledig gedistantieerd van de partijpolitiek. Voor het overige werden er wel nieuwe partijen opgericht, maar hoofdzakelijk langs de oude, vooroorlogse scheidslijnen.⁹³

Vanuit het perspectief van de vernieuwers werden de eerste verkiezingen een teleurstelling. De Partij van de Arbeid werd 'slechts' tweede, achter de Katholieke Volks Partij. Deze partij was weliswaar 'nieuw' qua program, maar ten aanzien van de organisatie stond beginsel nog fier voorop. Wel had de KVP vernieuwers als De Quay aan zich weten te binden. Beyens verklaart de tegenvallende uitslag door erop te wijzen dat het hervormingsstreven tot op zekere hoogte aan momentum verloor. De wederopbouw verliep in de ogen van de toenmalige bevolking langzaam. Een jaar na de bevrijding hadden burgers nog steeds te maken met huizentekort, rantsoenering en gebrek. Nadenken over een nieuwe staatkundige vorm bracht niet zichtbaar meer brood op de plank, waardoor de grote massa er niet warm voor was te krijgen. De prioriteit zou bij de volgende kabinetten dan ook meer komen te liggen op het ontwikkelen van een

91 Schenk, *De Koningin sprak* (24 maart 1945), 90.

92 Zie ook hoofdstuk 1. Klemann verklaart het voorspoedige herstel naast de Marshall-hulp mede door erop te wijzen dat er tijdens de eerste oorlogsjaren flink in de Nederlandse industrie was geïnvesteerd. Klemann, *Nederland 1938-1948*, 574.

93 Beyens, *Overgangspolitiek*, 230-231, 255-256; De Rooy, *Republiek*, 207.

nieuw en sociaal beleid, op weg naar de moderne verzorgingsstaat.⁹⁴

Op dat moment, na de verkiezingen van 1946, was echter de vraag nog steeds niet beantwoord welk vervolg het ordeningsdebat precies zou krijgen. De rooms-rode coalities van KVP en PvdA onder de minister-presidenten Beel (1946-1948) en Drees (1948-1958) betekenden in elk geval opnieuw een doorbreken van de antithese op regeringsniveau. Met de eerste sociaal-economische wetgeving was in december 1945 al een begin gemaakt. Ze bouwde voort op en maakte gebruik van de denkbeelden van de 'ordenaars'. Verschillen van inzicht op dat vlak waren er uiteraard nog steeds. Hieronder zijn de debatten rond specifieke wetgevingsinitiatieven op het terrein van arbeidsverhoudingen, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid naast elkaar gezet. We zien nog eenmaal de diverse partijen en bedrijfssectoren bezig, maar nu in hun nieuwe verbanden, en maken zo een vergelijking mogelijk met hun opstelling in het debat rond het emigratiebestel.

Ordering tussen etatisme en corporatisme

De geleide loonpolitiek, door opeenvolgende regeringen beschouwd als één van de belangrijkste instrumenten voor het economisch herstel, vond zijn juridische basis in het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen van 1944. De Stichting van de Arbeid was hierover vanaf het begin kritisch geweest. Drees, die zich meer dan Schermerhorn had beijverd voor de erkenning van de Stichting als adviesorgaan van de regering, zou het besluit in oktober 1945 herzien. Vanaf dat moment moest bij de bepaling van lonen en andere arbeidsvoorwaarden advies worden ingewonnen bij de Stichting van de Arbeid. Tegelijkertijd werd echter de centralistische lijn herbevestigd die tijdens de oorlog was ingezet. Waar tijdens het interbellum *regionale* rijksbemiddelaars fungeerden als 'vredestichters' bij arbeidsgeschillen, werd nu een College van Rijksbemiddelaars ingesteld. Dit college, ook wel spottend de 'Rijksbeknibbelaars' genoemd, besliste centraal, op basis van ministeriële richtlijnen, over de hoogte van lonen en de arbeidsvoorwaarden.⁹⁵ Daarmee kreeg de overheid een grote greep op het sociaal-economische beleid, passend bij de planmatige orderingsvisie van de sociaaldemocraten.⁹⁶ Dat deze technocratische kant van de sociaaldemocratie, die vooral bij de 'ingenieurs-socialisten' was te vinden, een zekere polariteit vertoonde ten opzichte van het corporatistisch getinte denken binnen de partij, is eerder geconstateerd door de socioloog Van Doorn.⁹⁷

De Stichting van de Arbeid – en daarmee de aangesloten werkgevers- en werknemersorganisaties – accepteerden dit stringente loonbeleid uiteindelijk zonder al te veel morren. In ruil daarvoor kregen de ondernemers een redelijke garantie van sociale rust en de werknemers een waarborg van een bestaansminimum. Ook waren de laatsten gevoelig voor de argumenten dat dit loon-

94 Beyens, *Overgangspolitiek*, 254-256.

95 Onderzoeksgids Sociale Zekerheid, via www.historici.nl.

96 De Liagre Böhl, 'Confessionelen en corporatisme in Nederland', 111-112; Arnoldus, *In goed overleg*, 16-18.

97 Van Doorn, 'Corporatisme en technocratie', 209, 212-218. Vgl. De Haan, *Zelfbestuur*, 87-88.

beleid moest leiden tot het verzekeren van voldoende werkgelegenheid in de toekomst. Bovendien was er nog steeds het vooruitzicht dat de taken van de Rijksbemiddelaars op termijn zouden worden overgenomen door de nog in te stellen publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Deze laatste toezegging bleef onvervuld. Tot het loslaten van geleide loonpolitiek in 1963 zou de maximale deelname van de sociale partners vooral op het gebied van advisering en op disciplineren van de achterban liggen. De historicus Herman de Liagre Böhl karakteriseerde dit gedeelte van het terrein van de arbeidsverhoudingen in de jaren 1950 dan ook als een 'etatistisch beleidsmodel'.⁹⁸

Over het andere 'kernstuk', de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, traden de ideologische verschillen sterker aan de oppervlakte, zowel binnen de coalitie als in de gedachtevorming bij het georganiseerde bedrijfsleven.⁹⁹ De PvdA-minister van Handel en Nijverheid Hein Vos deed een eerste voorzet.¹⁰⁰ Deze Delftse ingenieur en medeauteur van het *Plan van de Arbeid* uit 1935 schreef in de beslotenheid van zijn ministerie een voorontwerp voor een PBO-wet. Bij publicatie in december 1945 kreeg het als discussiestuk bedoelde wetsontwerp van alle kanten een bijzonder kritisch onthaal. Belanghebbende organisaties uit het bedrijfsleven hadden geen enkele inbreng gehad. Tegenvoorstellen zouden komen van het Centrum voor Staatkundige Vorming van de KVP (mei 1946), en van een adviescommissie onder voorzitterschap van de katholieke Tilburgse hoogleraar F.J.H.M. van der Ven, die was ingesteld door het kabinet-Beel (maart 1948). Eén herzien wetsontwerp (1948), een parlementair debat en ruim vier jaar later zou de discussie eindigen in januari 1950 met de inwerkingtreding van de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Het emigratievraagstuk ontleende er toen al ruimschoots zijn argumenten aan.

Het voorontwerp-Vos voorzag in een bedrijfsleven onder supervisie van een planmatig werkende centrale overheid. Het was geschreven vanuit de visie dat de deelbelangen van de diverse sectoren verenigd *konden* en *moesten* worden met het algemeen belang. Er zouden naar bedrijfstak bedrijfschappen worden ingesteld met verordenende en adviserende bevoegdheden. Deze kregen een Sociale en een Economische Kamer, waarin werknemers en werkgevers vertegenwoordigd waren. In de Economische Kamer zouden de ondernemers een meerderheid bezitten. De dagelijkse leiding van elk bedrijfschap zou berusten bij een bestuur, bestaande uit werkgevers, werknemers en Kroonleden. Het zou worden voorgezeten door een commissaris, benoemd door de Kroon. Deze kreeg verregaande bevoegdheden op financieel gebied en kon verordeningen ter schorsing voordragen aan de minister. Een Sociaal Economische Raad, waarin overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties tripartiet vertegenwoordigd zouden zijn, zou fungeren als toporgaan. Een dergelijke Raad zou

98 De Liagre Böhl, 'Confessionelen en corporatisme in Nederland', 11; vgl. Albeda, *Ik en de verzorgingsstaat*, 37-39; Te Velde, *Regentenmentaliteit*, 212, 216.

99 De wet op de ondernemingsraden (1950) wordt hier buiten beschouwing gelaten omdat deze op het microniveau van de onderneming speelt. Arnoldus, *In goed overleg*, 19-21.

100 Het hiernavolgende is gebaseerd op De Liagre Böhl e.a., *Nederland industrialiseert!*, 106-110 en 'Confessionelen en corporatisme in Nederland', 112-113; Camphuis, *SER als adviseur*, 62-69; Rigter e.a., *Tussen sociale wil en werkelijkheid*, 96-100; De Haan, *Zelf-bestuur*, 91-93. Zie voor een uitgebreide analyse, Fortuyn, *Sociaal-economische politiek 1945-1949*.

een toezichthoudende taak krijgen ten aanzien van de bedrijven en de overheid adviseren. Zowel de grote invloed die de overheid zou krijgen via de commissaris, de Kroonleden en de minister, als de ongelukkige gelijkenis die de figuur van de commissaris vertoonde met het verfoeide *Führer* principe, bleken onoverkomelijke struikelblokken te vormen.

Organisaties van werkgevers waren eensgezind in de afwijzing. Ze ventileerden dat via een door de Stichting van de Arbeid uitgebracht advies. Evenals voor 1940, was het argument dat dergelijke organisaties van onderop en op vrijwillige basis vorm moesten krijgen. Dit advies werd ondersteund door de vakbonden. Zij raakten in het voorstel een belangrijk deel van hun pas verworven posities in het centrale loonoverleg kwijt aan de besturen van de bedrijven. Dat zou een aantasting van hun bestaansrecht betekenen. Datzelfde gold overigens ook voor de ondernemersorganisaties.¹⁰¹ De ondernemers vonden verder medestanders in de politiek. De katholieken vonden het voorontwerp-Vos te weinig autonomie laten aan de bedrijven en daarmee indruisen tegen het subsidiariteitsbeginsel. Zij deden een 'tegenbod' in de vorm van de *Proeve van een ontwerp van Wet op Bedrijfschappen en den Sociaal-Economischen Raad van het Centrum voor Staatkundige Vorming* (CSV) van de KVP. Deze publicatie vormde samen met het voorontwerp-Vos de basis op grond waarvan de commissie-Van der Ven moest adviseren. Deze commissie bestond uit vertegenwoordigers van de Stichting van de Arbeid en van de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Sociale Zaken. Dat zij merendeels van confessionele huize waren, wordt in diverse studies voor de uitkomsten van doorslaggevend belang geacht. Het uiteindelijke wetsontwerp zou slechts op twee punten afwijken van het uitgebrachte advies, terwijl ook de parlementaire behandeling ervan geen grote wijzigingen meer opleverde.¹⁰²

Het nieuwe wetsontwerp voorzag een bedrijfsorganisatie bestaande uit een combinatie van horizontale organisaties (bedrijven en hoofdbedrijven) en verticale organisaties (productschappen). De bedrijven zouden zich met sociale aangelegenheden bezighouden, paritair zijn samengesteld en onder leiding komen van een voorzitter, gekozen door het bedrijfsleven. De productschappen waren verticaal georganiseerd per productiekolom. Zij hadden een economische taak, kenden een door de Kroon benoemde voorzitter en waren niet paritair samengesteld. Beide typen 'schappen' kregen verordenende bevoegdheden voor hun specifieke terrein. De Sociaal-Economische Raad zou in zijn toezichthoudende rol een orgaan zijn van de Algemene Bedrijfsorganisatie, maar in zijn adviserende rol een orgaan van de staat. Hij zou 30 tot 45 leden tellen. De Kroonleden zouden op basis van hun deskundigheid rechtstreeks worden benoemd; de vertegenwoordigers van de werkgevers en werknemers op voordracht van hun organisaties.

Cruciaal in het wetsontwerp was dat elk 'schap' bij wet moest worden ingesteld, *nadat* er advies bij de SER was ingewonnen over de wenselijkheid en haalbaarheid van het besluit. Daarmee was de mogelijkheid van een natuurlijk ontstaan en dus van 'ordening van onderop' verzekerd: het bedrijfsleven kon

¹⁰¹ Ibidem, 203, 325.

¹⁰² Ibidem, 411, 422; Camphuis, *SER als adviseur*, 65 en Rigter e.a., *Tussen sociale wil en werkelijkheid*, 99. Voor een uitgebreide analyse van de parlementaire behandeling: Maas, *Kabinet Drees-Van Schaik* Band A, 469-484.

zelf bepalen of en zo ja, wanneer er behoefte bestond aan de instelling van specifieke schappen. Aldus voldeed het wetsontwerp geheel aan de ideologische principes van het subsidiariteitsbeginsel. Het voorstel kreeg over het algemeen een positieve ontvangst door deze nadruk op het zelforganiserend vermogen, zowel in de politieke partijen als bij de werkgevers- en werknemersorganisaties van liberale en confessionele signatuur. Hoewel de Partij van de Arbeid een flinke concessie had moeten doen, bleek ook het Nederlands Verbond van Vakverenigingen uiteindelijk een voorkeur te hebben voor de grotere autonomie die het wetsontwerp bood ten opzichte van een te centrale overheidsbemoeiing, met alle risico's van een te sterk wordende bureaucratie.¹⁰³ Het feit dat de invulling van de wet vooral in handen werd gelegd van de bedrijfsgenoten wordt in de historiografie gezien als verklaring voor het gedeeltelijk 'mislukken' ervan.¹⁰⁴ Ondernemers uit handel en industrie zagen lang niet altijd de voordelen van extra organisatielagen en een nauwere samenwerking met de werknemersorganisaties. Vooral in de landbouwsector, in eerdere perioden meermalen geconfronteerd met sterk centralistisch overheidsingrijpen, zou de wet aanslaan, omdat hij meer zelfstandigheid voor de bedrijfsgenoten leek te bieden.

De discussies over de plannen ten aanzien van de sociale zekerheid, zoals ontwikkeld door de Commissie-Van Rhijn, verliepen volgens een vergelijkbaar patroon als die over de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Ook hier kwam er eerst heftige kritiek van de Stichting van de Arbeid, na bekendmaking ervan in december 1945. Ten aanzien van de uitvoeringsvraag wilde de Stichting wel af van het dualistische stelsel van uitvoeringsorganisaties van én particuliere én overheidssignatuur, maar zag ze niets in de voorgestelde Sociale Raden. Ze gaf aan organisaties te verkiezen die voortkwamen uit het bedrijfsleven zelf, daarmee vooruitlopend op de PBO-wetgeving.¹⁰⁵ Ook hier werd een tussenstap gemaakt in de vorm van advisering. In juni 1947 stelde Drees, op dat moment minister van Sociale Zaken in het kabinet-Beel, de zogenaamde gemengde commissie-Van Rhijn in. Deze bestond in dit geval uit leden van de Stichting van de Arbeid en vertegenwoordigers van Sociale Zaken. En evenals bij de bedrijfsorganisatie moesten de sociaaldemocraten water bij de wijn doen. De adviezen van maart 1948 werden omgewerkt tot het wetsontwerp Herziening organisatie der Sociale Verzekering, dat in juni 1950 werd ingediend bij de Tweede Kamer. Het stelde voor om de uitvoering van sociale verzekeringen in handen te leggen van bedrijfsverenigingen. Deze moesten echter wel hun administratie uiteindelijk overdragen aan een Centraal Administratie Kantoor (CAK). Dit CAK zou worden opgericht door een Sociale Verzekeringsraad – tevens bedoeld als toezichthouder – met een tripartiete samenstelling. Bij de parlementaire behandeling sneuvelde echter precies dit element van centralisering in de uitvoering. In de uiteindelijke Organisatiewet Sociale Verzekering, zoals vastgesteld in juni 1952, zou de uitvoering in handen komen van de bedrijfsverenigingen die op vrijwillige basis hun administratie konden overdragen aan een door henzelf opgericht

103 Fortuyn, *Sociaal-economische politiek 1945-1949*, 387-388; vgl. Camphuis, *SER als adviseur*, 67.

104 De Liagre Böhl, 'Confessionelen en corporatisme in Nederland', 113, maar vergelijk Ter Heide, *Ordering en verdeling*, 214.

105 Deze linea: Kappelhof, 'Omdat het historisch gegroeid is', 88-89; Sol, *Arbeidsvoorzieningsbeleid*, 87-88; Ter Heide, *Ordering en verdeling*, 178; Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 167-169.

Gemeenschappelijk Administratie Kantoor (GAK). Dit wetsontwerp zou overigens niet de laatste poging zijn van de sociaaldemocraten om nog iets van hun vooroorlogse ordeningsgedachten te verwezenlijken, zoals Ter Heide veronderstelt.¹⁰⁶

Opmerkelijk genoeg werd de overheidsclaim op het uitvoeringsmonopolie van de arbeidsbemiddeling uit 1944 aanvankelijk nauwelijks betwist. De Stichting van de Arbeid eiste in elk geval niet direct meer zeggenschap op dit terrein. Er ontstond in het najaar van 1948 wel enig parlementair gepruttel naar aanleiding van de begrotingsbesprekingen en de debatten over de aanstaande bedrijfsorganisatie. Van antirevolutionaire zijde kwamen Kamervragen of het Rijksarbeidsbureau bij totstandkoming van deze wet geen taken zou moeten overdragen aan de bedrijfsorganen. Daarbij werd in het bijzonder gedacht aan het verlenen van aanstellings- en ontslagvergunningen. Met de afwijzende antwoorden van de inmiddels aangetreden minister van Sociale Zaken Joekes, als voormalig vrijzinnig-democraat één van de PvdA-ers van het eerste uur, leek echter de kous af. Joekes wist zich op dat moment al gesteund door de ILO-conventie 88 van juni 1948 over de organisatie van de arbeidsbureaus.¹⁰⁷ Hierin was vastgelegd dat ratificerende landen een gratis en door de centrale overheid geleide arbeidsvoorzieningsorganisatie zouden opzetten.¹⁰⁸ Op zich leek er zowel in de politiek als bij de bedrijfsgenoten dus een brede consensus te bestaan over de noodzaak van een *centrale* uitvoering, evenals bij de loonpolitiek het geval was. Het ging immers over werkgelegenheid. Onderhuids bleken er echter ook op dit terrein toch een aantal hete hangijzers te zijn ontstaan. Eén daarvan was bemiddeling bij emigratie.

Met het geleidelijke en ogenschijnlijk vanzelfsprekende herstel van de vooroorlogse Grondwet onder het kabinet Schermerhorn-Drees bekoelde de constitutionele vernieuwingsdrift die er tijdens en direct na de Tweede Wereldoorlog had geleefd. Een algehele herziening van de Grondwet kwam door meerdere oorzaken op de langere baan. Het zo noodzakelijke materiële herstel en de verschuivende aandacht naar het vastleggen van sociale en economische verhoudingen speelden een belangrijke rol, evenals de twee gedeeltelijke herzieningen die noodzakelijk waren om de nieuwe structuren van het Koninkrijk vast te leggen. Pas nadat de onafhankelijkheid van Indonesië per verdrag was geregeld, meende het kabinet Drees-Van Schaik tegemoet te kunnen komen aan de lang gekoesterde wens tot algehele herziening van de Grondwet, die het parlement met enige regelmaat was blijven uiten. Het benoemde hiertoe in april 1950 een commissie.¹⁰⁹

J.R.H. van Schaik, eerder vicevoorzitter in de grondwetscommissie-De Wilde, nam nu zelf het voorzitterschap op zich.¹¹⁰ Zijn vicevoorzitter werd de vrijzinnig-democratische staatsrechtgeleerde Kranenburg, die zich net als Joe-

106 Ter Heide, *Ordening en verdeling*, 185; vgl. De Haan die zelfs uitsluitend het CPB en de SER als behaald resultaat van het orderingsdenken beschouwt. De Haan, *Zelfbestuur*, 92.

107 Sol, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*, 93-96.

108 ILO Convention 88, art. 2. http://www.ble.dole.gov.ph/issuances/ILO_88.pdf (ge raadpleegd 1-10-2013).

109 Van Leeuwen, *Spoor van Thorbecke*, 37-47.

110 Onderzoeksgids Grondwetscommissies, Cie-Van Schaik, tabblad werkwijze, via www.historici.nl.

kes had aangesloten bij de PvdA. Kranenburg was één van degenen die eind jaren 1940 was blijven aandringen op herziening. Zo schreef hij in 1948 dat de democratie in politiek opzicht in 1917 wel was voltooid, maar dat de 'economische democratie' verder moest worden ingevuld.¹¹¹ In de commissie-Van Schaik zou hij zich opnieuw intensief buigen over de kwestie van functionele en territoriale decentralisatie, evenals hij dat had gedaan in de commissie-De Wilde.¹¹² De commissie-Van Schaik slaagde er echter niet in de neuzen dezelfde kant uit te krijgen. Na vier jaar vergaderen telde het eindadvies van 1954 maar liefst 17 minderheidsnota's.¹¹³ Van de weinige onderwerpen die tot herziening zouden leiden, maakte een verdere uitwerking van de functionele decentralisatie geen deel uit. Op zich was dat ook niet strikt noodzakelijk gebleken. Het was in 1950 al duidelijk dat parlement en regering inmiddels daadwerkelijk hadden gereageerd op de prikkel die was uitgegaan van de Grondwet van 1938 met de hierboven beschreven nieuwe wetgeving. Het bedrijfsleven beschikte daarmee over een infrastructuur die deelname mogelijk maakte aan regelgeving, overleg en collectieve besluitvormingsprocessen die in eerste instantie de eigen gemeenschap aanging. Dergelijke bedrijfsorganen worden in de hedendaagse historiografie geduid als 'tweede circuit van democratische vertegenwoordiging', buiten het parlement.¹¹⁴ De grondwetswijziging van 1938 bood daarnaast echter nog steeds voldoende ruimte voor een algemenere invulling voor functioneel bestuur, iets wat iemand als Joekes niet was vergeten.

Besluit

Het debat over vernieuwing en ordening, zoals dat in de jaren 1930 ontstond uit de samensmelting van de cultuurkritische discussie en het aloude debat over verhouding tussen staat en maatschappij, kristalliseerde vanaf eind 1944 uit in een aantal nieuwe verbanden op politiek en maatschappelijk gebied. Hun vertegenwoordigers zouden – geleid door de in ere herstelde principes van de Nederlandse rechtsstaat – hun ideeën na 1945 vaster vorm geven in diverse wetten op sociaal-economisch gebied. Deze maakten op hun beurt nieuwe overlegstructuren mogelijk, waarin nadrukkelijk zou worden voorzien in samenwerking tussen overheid en vertegenwoordigers uit neocorporatieve kring. In termen van Visser en Hemerijck was daarmee de periode van de institutionele integratie van wat tegenwoordig wordt omschreven als de naoorlogse overlegeconomie begonnen. Tegelijkertijd waren buiten de neocorporatieve kring – dat wil zeggen in de *civil society* in meer strikte zin – verbanden ontstaan die eveneens openingen zochten om deel te krijgen aan uitwisseling met de overheid over zaken van algemeen maatschappelijk belang. Dat betrof onder meer verbanden

111 Van Leeuwen, *Spoor van Thorbecke*, 22, 43.

112 Als voorzitter van de subcommissie 'lagere gemeenschappen', zie onderzoeksgids Grondwetcommissies, Cie-Van Schaik, notulen subcie. V, 1951-02-03, via www.historici.nl.

113 Van Leeuwen, *Spoor van Thorbecke*, 48-49.

114 Schrijvers en Couperus, 'Voorbij verkiezing en parlement', 67; De Haan, 'Verplaatste democratie?', 92.

van wetenschappers en vrouwenorganisaties. In de periode van institutionele integratie zouden hun activiteiten op bepaalde terreinen samenkomen met die uit corporatistische kring. Ze konden elkaar versterken maar ze bevatten ook elementen die elkaar minder goed verdroegen.

Zo zouden de sociografen en sociologen – de ‘pedagogen en opvoeders’ die in de jaren 1930 hun maatschappelijk engagement via de Volkshogescholen uitdroegen – na 1945 hun ambitieniveau naar boven bijstellen. De organisatie van de samenleving moest in hun visie op wetenschappelijke kennis gefundeerd zijn, meer dan op failliete ideologieën. Hun analyses, aan de overheid aangeboden in adviezen of – liever nog – in directe bemoeienis, waren bedoeld om een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke cohesie. Rationaliteit zou partijzucht doen verdwijnen. Ze zagen zichzelf als ‘social engineers’. Hun deskundigheid zou ze – ongeacht hun levensbeschouwing – in staat stellen oplossingen aan te dragen voor bijvoorbeeld de vraagstukken waarmee het agrarische deel van de Nederlandse samenleving al jarenlang kampte. Uiteraard mocht dit niet leiden tot het creëren van nieuwe problemen in een zich industrialiserende maatschappij. Er moest in breed verband gekeken worden, maatschappelijk gezien mocht niemand in het Nederland na 1945 buiten de boot vallen.¹¹⁵ Hun wetenschappelijke benadering en geloof in maakbaarheid sloot naadloos aan bij de planmatige en technocratische stroming binnen de sociaaldemocratie.

Binnen de agrarische sector leek het gevoel voor gemeenschap van oudsher meer aanwezig dan binnen de industriële. De crisiswetgeving uit de jaren 1930 had boeren, landarbeiders en hun meewerkende gezinsleden geleerd dat het zinvol kon zijn professie boven confessie te plaatsen en niet al te krampachtig om te gaan met standsverschil, althans voor zover het gezamenlijk optreden in het openbaar bestuur aanging. Daar trachtte men het belang van de sector zo eensgezind mogelijk te verdedigen, op sectoraal niveau zeker zuiloverschrijdend maar tegelijkertijd op enige afstand van de centrale overheid. Het getouwtrek rond de wet op de Bedrijfsorganisatie, die in agrarische kringen goed zou aanslaan, is daarvan een illustratie. Wetenschappelijke deskundigheid, zoals onder meer de landbouwsociologie kon bieden, wenden ze eveneens bij voorkeur aan in het belang van de sector. Daarmee bestond er een zekere mate van gelijkgestemdheid met de meer technocratische denkers met betrekking tot het *nut* van deskundigheid. Tegelijkertijd bestond er een inherent spanningsveld, omdat laatstgenoemden geneigd waren deskundigheid in *organisatorische* zin op een ‘centralistische’ of etatistische wijze vorm te geven, ten nutte van het algemeen belang.¹¹⁶ Vooral de algemene landbouworganisaties – het Koninklijk Nederlands Landbouw-Comité en de Algemene Nederlandse Landarbeidersbond – kwamen daardoor voor hun gevoel in een spagaat bij discussies over vormgeving van openbaar bestuur. Vrouwenorganisaties zouden een nieuwe factor in deze discussies gaan betekenen door de ontwikkeling van de vrouw centraal te stellen, dwars door alle sectorale belangen heen.

Bij de organisatie van de emigratie na 1945, zoals vastgelegd in de Wet op de organen voor de emigratie uit 1952 hebben de argumenten ‘participatie’, ‘belangen’ en ‘deskundigheid’ een rol gespeeld zoals het eerder behandelde Gro-

115 Jonker, ‘Interventie’, 546; Gastelaars, *Een geregeld leven*, 33-34; 77-78; De Gier, *De sociologische interventie*, 6, 12-14; vgl. De Haan, *Zelfbestuur*, 86.

116 Vgl. Van Doorn, ‘Corporatisme en technocratie’, 218-219.

ningse bestuurskundige onderzoek uit 1989 uitwees.¹¹⁷ De vraag op welke wijze de 'vernieuwers en ordenaars' van diverse kunne en signatuur bij het tot stand komen van deze wet hun krachten hebben gemeten en hoe ze daarbij puzzelden en *powerden* om de handen voor de eigen visie op elkaar te krijgen, zal in de volgende twee hoofdstukken centraal staan.

¹¹⁷ Zie inleiding en hoofdstuk 2; Boxum e.a., *Zelfstandige Bestuursorganen*, 42-44, 230.

Hoofdstuk 5

DE VORM VAN HET BESTEL. DEBAT OVER DE ORGANISATIE VAN EMIGRATIEBELEID

In *Zelfbestuur en staatsbeheer* zoekt Ido de Haan de oorzaak voor de trage totstandkoming van de belangrijkste kerndoelen van de verzorgingsstaat na 1945 in de moeizame relatie tussen vernieuwers en herstellers. De wens van de overheid om stevig greep te krijgen op de sociale en economische politiek, en een samenhangend stelsel van sociale wetgeving tot stand te brengen, is in zijn visie in elk geval ten dele gefrustreerd door telkens oplopende meningsverschillen tussen beide groepen. Het argument van de vernieuwers dat de toenemende complexiteit van de sociale zorg deskundigheid en overheidsinterventie vergde, werd weerlegd door de herstellers. Een neutrale overheid kon in hun visie niet tegemoet komen aan behoeften van burgers op levensbeschouwelijk en zedelijk gebied. De claim van de herstellers recht te hebben op zorg van organisaties van eigen religieuze signatuur leidde ertoe dat de groeiende overheidsinterventie vooral tot uitdrukking kwam in toenemende financiële verantwoordelijkheid voor de sociale rechten van burgers en een gedeeltelijk herzuild georganiseerde samenleving, aldus de Haan.¹

Zijn analyse op macroniveau is adequaat. Er zijn echter wel enige kanttekeningen bij te plaatsen, los van het feit dat De Haan emigratie niet tot het sociaal-economische domein lijkt te rekenen.² Hij richt zijn blik vooral op de politieke spelers, parlement en partijen. Daarnaast is zijn voorstelling van vernieuwers en herstellers tamelijk bipolair. Het vorige hoofdstuk heeft echter twee zaken duidelijk gemaakt. De reikwijdte van de vernieuwingsbeweging zoals die aan het begin van de Tweede Wereldoorlog vorm kreeg in de Nederlandse Unie was ongekend, ook al was de Unie geen lang leven beschoren. Veel mensen hadden kennis genomen van de ideeën, sommigen hadden de boodschap verder uitgedragen binnen de illegale Unie. Vernieuwers waren zodoende na 1945 niet alleen in de politiek aan te treffen, maar ook in het openbaar bestuur, onder ambtenaren binnen de ministeries, de wetenschap of andere vrijwillige verbanden zoals vrouwenorganisaties. Bovendien verhult zijn primaire aandacht voor de politiek het feit dat de grenzen tussen parlementaire vertegenwoordiging en belangenvertegenwoordiging doorlaatbaar waren. Parlementariërs konden gelijktijdig belangrijke bestuursfuncties bekleden van belangenorganisaties.³ Verder bleken er gradaties aan te brengen in de mate waarin vernieuwing een plaats kreeg in het denken over sociaal-economische ordening binnen de nieuw ontstane en vaak tijdelijk bedoelde organisaties van het georganiseerde bedrijfsleven. Deze nuanceringen zullen

1 De Haan, *Zelfbestuur*, 88-93 en idem 'De maakbaarheid van de samenleving', 91-94.

2 Het emigratiebeleid en de wetgeving rond het bestel vormen in elk geval geen onderdeel van zijn analyse.

3 De biografieën van politici op www.parlement.com spreken in dit vlak voor zich.

in dit hoofdstuk worden gebruikt om inzichtelijk te maken hoe er binnen de verschillende sectoren werd aangekeken tegen emigratie en emigratiebeleid en op welke wijze de Stichting van de Arbeid tot haar besluit kwam hierover advies aan de regering uit te brengen. Het vormcompromis dat er uiteindelijk uit voortkwam valt zo beter te verklaren.

Immers, in de strijd om de vormgeving van de overlegeconomie had de Stichting van de Arbeid zich opgeworpen als voorlopige woordvoerder van het georganiseerde bedrijfsleven in contacten met de overheid. Als minst ‘vernieuwde’ organisatie maakte ze al snel deel uit van de vaste patronen die ontstonden bij regeringsvoorstellen op algemeen sociaal-economisch gebied. Ofwel ze leverde flinke kritiek, waarna er extra adviesprocedures volgden, ofwel ze besloot daarvan af te zien. In het eerste geval leverde dat vaak een afzwakking op van voorgenomen staatsinterventie. In de overige gevallen stond sociale rust voorop en werd er berust in meer overheidsinvloed. Voor specifieke agrarische aangelegenheden vervulde de Stichting voor de Landbouw een vergelijkbare rol. Maar hoe ging de sector om met het feit dat emigratie tot het arbeidsmarktbeleid werd gerekend en de Stichting van de Arbeid weinig moeite leek te hebben met de door Sociale Zaken ingezette centrale overheidsregulering daarvan? In dit hoofdstuk wordt aangetoond hoe de Centrale Stichting Landbouw Emigratie bepalend werd in een spel waarin de Stichting Landverhuizing Nederland succesievelijk haar legitimiteit verloor. Waar in deel I vooral de politiek-juridische factoren zijn belicht, zal hier de aandacht meer uitgaan naar de politieke- en de bestuursculturele aspecten.⁴

Het hoofdstuk begint met een korte schets van de agrarische beleidsvoor-nemens van de eerste naoorlogse regeringen. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de centrale landbouworganisaties *onderling* zijn omgegaan met het emigratievraagstuk, maar ook het overige bedrijfsleven wisten te mobiliseren. Aansluitend wordt ingezoomd op de periode van advisering. Er volgt een vergelijkende analyse van de adviesprocedures van de Stichting van de Arbeid, de zogenaamde emigratiecommissie-Jongbloed,⁵ en van de regeringscommissie Landbouw-Emigratie. Deze procedurele vergelijking – initiatief, samenstelling, agendering, werkwijze en rapportage – toont dat beide commissies meer dan alleen inhoudelijk complementair waren. De discussies binnen de commissie-Jongbloed vormden een neerslag van de directe confrontatie van visies over het onderwerp uit het *gehele* georganiseerde bedrijfsleven, aangezien de leden afkomstig waren uit kringen van ondernemers, middenstanders en vakbonden uit agrarische en niet-agrarische sector. De commissie-Landbouw-Emigratie was vanwege de beperkte opdracht eenzijdiger samengesteld. Zo kan verduidelijkt worden hoe de betrokkenen zich al dan niet onderscheiden in het spel om de macht of de regie. Beide commissies, die gedeeltelijk in dezelfde maanden bijeenkwamen, vormden een soort communicerende vaten door doublures in de personele samenstelling. Dat rechtvaardigt de vraag hoe de betrokkenen hiermee omgingen en welke effecten dat had voor de discussies en de uitkomst ervan. Een soortgelijke vraag ligt ten grondslag aan de laatste paragraaf. Hierin

⁴ Zie hiervoor ook de Inleiding, § conceptuele kaders, met name noot 118.

⁵ Het bestaan ervan is tot nu toe alleen gesignaleerd in Piers, *Wisselend getij*. Zie ook onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Raad van Bestuur in Arbeidszaken, via www.historici.nl.

is uiteengezet hoe de ambtelijke verwerking van het advies ten behoeve van de ministerraad niet volgde op, maar vanaf maart 1950 *samenviel* met de eindfase van de rapportage van de commissie-Landbouw-Emigratie, ditmaal als gevolg van ambtelijke 'dubbelfuncties'. Door de diverse groepen in hun onderlinge wisselwerking te analyseren is het tevens mogelijk aan te tonen waar en waarom het debat over de organisatie van het emigratiebeleid verschoof van denken in termen van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie naar denken in termen van wat in de historiografie uitsluitend beschouwd is als een verzuild bestel. Eveneens kan zo het ontstaan van het retorische gebruik van het begrip emigratie worden blootgelegd, een lijn die in hoofdstuk 6 een vervolg krijgt als de wetgevingsperiode nader wordt geanalyseerd.

Streven naar structuurpolitiek

Om weer mee te kunnen dingen op de internationale markt zou de landbouw moeten streven naar productieverhoging en kostprijsverlaging. Daarvoor waren structurele veranderingen nodig: rationalisatie en modernisering onder meer in de vorm van betere verkaveling, mechanisatie, uitbreiding van het landbouw-areaal waar mogelijk, naast aandacht voor opleiding.⁶ De portefeuille voor Landbouw was sinds 1945 in handen van de PvdA. Drees had het van belang geacht alle zware sociaal-economische departementen te bezetten, ook al behoorde de agrarische sector niet tot de traditionele achterban van de sociaal-democraten. De boerenzoon-met-eigen-bedrijf Sicco Mansholt was als minister in de eerste drie naoorlogse jaren bijzonder succesvol geweest. Dat gold voor zowel voor zijn contacten met het georganiseerde agrarische bedrijfsleven, verenigd in de Stichting voor de Landbouw, als zijn landbouwherstelpolitiek.

Het in 1948 aangetreden kabinet Drees-Van Schaik, een regeringscoalitie van KVP, PvdA, CHU en VVD, was vast van plan de periode van uitsluitend werken aan herstel achter zich te laten. De economische ontwikkelingen lieten het toe voor het eerst de blik meer op de toekomst te richten. Het bleef vooralsnog echter onzeker hoe met name de werkgelegenheid zich verder zou ontwikkelen, zeker gezien de bevolkingsprognoses van deze jaren (zie bijlage 8). Mede op grond van zijn resultaten zou Mansholts ministerschap in 1948 geprolonged worden. Zo kon ook de landbouw tot 'oefenplaats' worden van de door de PvdA gepropageerde geleide economie, zoals zijn biograaf, de historicus Johan van Merriënboer, vaststelt.⁷

Een eerste vingeroefening in de vorm van een Zesjarenplan, was echter eind 1947 vroegtijdig tot stilstand gekomen. Deskundigen zoals de eerder genoemde socioloog E.W. Hofstee – inmiddels hoogleraar aan de Landbouwhogeschool te Wageningen – waren kritisch geweest, vooral vanwege het gebrek aan politieke visie op de toekomstige structuur van de landbouw. Het plan voorzag in vergaande mechanisatie en bijbehorende investeringen zonder duidelijk te

6 Van den Brink, *Structuur in beweging*, 41; Van Merriënboer, *Mansholt*, 122-125; 160-163.

7 Van Merriënboer, *Mansholt*, 181-182.

maken wat daarvan de gevolgen waren – of zouden moeten zijn – voor de bedrijfsgrootte en de werkgelegenheid op het platteland. Hofstee zag de geringe hoeveelheid land per bewerker als één van de grootste problemen. De kleine bedrijfjes, tussen de 1-5 ha., ontvingen sinds 1945 inderdaad regelmatig extra steun en zouden de kosten van rationalisatie niet kunnen opbrengen. Er moesten dus principiële keuzes gemaakt worden, maar het plan maakte niet duidelijk welke. Hoewel het plan sneuvelde voordat het tot publicatie kwam, had het toch een zekere mate van ontvankelijkheid gecreëerd voor het idee dat snelle mechanisatie noodzakelijk was. Het wordt dan ook gezien als eerste poging tot het voeren van een landbouwstructuurbeleid na 1945.⁸

Vanaf eind 1948 zou Mansholt een iets minder nadrukkelijk planmatig, maar desalniettemin nog steeds geordend pad inslaan. In zijn *new look*-beleid streefde hij naar de ontwikkeling van een dynamische en moderne landbouw. Om weer concurrerend te kunnen worden, moest de markt meer invloed krijgen op de prijsvorming. Dit leek een stap in tegengestelde richting. Mansholt moest echter manoeuvreren tussen zijn partij en de boerenondernemers en prioriteiten stellen tussen economische en sociale aspecten. Van Merriënboer stelt vast dat hij daarin zeer behendig was, maar dat het soms leidde tot spreken met een 'dubbele tong'.⁹ Afhankelijk van het gezelschap waarin hij zich bevond, benadrukte hij het ene of het andere aspect. Sturing bij een markt- en prijsbeleid kon in Mansholts visie echter nog steeds plaatsvinden, namelijk door het georganiseerde bedrijfsleven nauw te betrekken bij formulering en uitvoering van dat beleid. In deze zelfde gezamenlijkheid moest een oplossing gevonden worden voor de onrendabele bedrijven. Daarbij was het van belang een sociaal gezicht te tonen. Bedrijfsbeëindiging moest op basis van vrijwilligheid plaatsvinden – mede in verband met het draagvlak – en onder goede afvloeiingsvoorwaarden en -mogelijkheden.¹⁰ Zowel industrialisatie als emigratie zouden daarin – respectievelijk op termijn en per direct – perspectief kunnen bieden. Beide onderwerpen werden in kringen van het Centraal Plan Bureau opgevat als elkaar aanvullende onderdelen van een te ontwikkelen economische structuurpolitiek.¹¹ De industrialisatie zou vooral aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt werken, door het creëren van werkgelegenheid. Emigratie kon de aanbodzijde reguleren.¹² Mansholt was er echter goed van doordrongen dat, wilde emigratie een oplossing kunnen bieden, dan eerst de heftige onvrede diende te worden weggenomen die was ontstaan bij de georganiseerde agrarische bedrijfsgenoten over het optreden van Sociale Zaken en de Stichting Landverhuizing Nederland.

8 Van den Brink, *Structuur in beweging*, 51, 57-58.

9 Van Merriënboer, *Mansholt*, 162.

10 Van Merriënboer, *Mansholt*, 164-169; 191-192.

11 M. Weisglas aan minister EZ, 19-04-1949, NA, CPB, 2.06.093, inv.nr. 561; ongedateerd voorstel Van Rhijn, NA, CPB, 2.06.093, inv.nr. 660; zie ook inv.nr. 265. Vgl. Van Mill, *Arbeidsmarkt- en werkgelegenheidspolitiek*, 15-1; Ter Heide, *Ordening en verdeling*, 27-35; 57. Zie ook onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, CPB, via www.historici.nl.

12 Zie hiervoor hoofdstuk 1.

Strategisch overleg bij de centrale landbouworganisaties

De eerste initiatieven tot samenwerking tussen de drie centrale landbouworganisaties op emigratiegebied waren afkomstig van katholieke zijde. De Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond, die het katholieke gezinsbedrijf als pijler van een christelijk-agrarische samenleving beschouwde, telde onder zijn leden een groot aantal kleine boeren met grote gezinnen.¹³ Precies diegenen, voor wie het lastig zou worden om in een zich moderniserende landbouw boerin-Nederland te blijven. Eind jaren 1930 hield de KNBTB zich al bezig met de mogelijkheden van groepsmigratie naar Zuid-Amerika.¹⁴ In 1945 werd dit soort onderzoek naar vestigingsmogelijkheden voor katholieke boeren van meerdere kanten gelijktijdig opgepakt. Zo verzochten bijvoorbeeld Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant het Economisch Technologisch Instituut (ETI), waar Jan de Quay op dat moment nog directeur was, het emigratievraagstuk ter hand te nemen.¹⁵ Binnen de KNBTB en de regionale boerenorganisaties werden hiervoor eveneens speciale studietoelagen in het leven geroepen.¹⁶

Rijkslandbouwconsulent W.J. Dewez, adviseur in vestigingszaken van de KNBTB en vanaf 1946 hoogleraar aan de Landbouwhogeschool te Wageningen, drong in een vroeg stadium aan op een nieuwe bundeling van krachten op landelijk niveau. Voor de oorlog had hij al weinig fiducia gehad in de 'stuwende kracht' van de Stichting Landverhuizing Nederland om een 'doelbewuste en geordende emigratie' te bewerkstelligen.¹⁷ Nu was de tijd rijp voor zoiets als een 'Centrale voor Vestiging van Jonge Boeren- en Tuinders'.¹⁸ Deze zou het probleem van de hoeveelheid grond versus het 'overschot' aan boerenzoons statistisch zo volledig mogelijk moeten registreren. Daarnaast moesten mogelijke oplossingen geïnventariseerd. Onderzoek naar ontginningsmogelijkheden, binnenlandse migratie, omscholing voor beroepsverandering, industrievestiging op het platteland, oplossingen voor het tekort aan agrarische arbeidskrachten en 'emigratie in den vollen omvang' zag hij als voornaamste taken. Kernachtig geformuleerd als het was, paste het plan-Dewez makkelijk op één kantje. Het was volgens hem dan ook niet nodig 'dit orgaan te grootsch op te zetten'. Zijn naïef optimisme in organisatorisch opzicht koppelde hij aan een combinatie van sociale bewogenheid en angst voor onmaatschappelijkheid: 'Het gaat hier om mensen, om jonge mensen en niet om koeien, varkens en graanprijzen. Wat hebben wij eraan of wij de gevestigde boeren een loonend bestaan leveren als

13 Vgl. Klep, 'De Nederlandse katholieke boerenbonden', 316-317.

14 Nota RKEV 06-03-1937, KDC, archief KNBTB, inv.nr. 7553.

15 ETI aan Smits van Oyen, 04-09-1945 en 28-11-1945, BHIC, archief Smits van Oyen, inv.nr. 83.

16 Vgl. Smits, *Boeren met beleid*, 155, 157; Duffhuess, *Voor een betere toekomst*, 215; Van Stekelenburg, *Grote trek*, 85.

17 Dewez, 'Emigratie', 20-02-1939, KDC, LARC, inv.nr. 7198 (met dank aan Mari Smits die mij attendeerde op dit document).

18 Alle hiernavolgende citaten uit: Dewez aan Smits van Oyen, 14-09-1946. Eerdere correspondentie over het 'plan-Dewez' tussen Smits van Oyen en Rector F. van Putte, 22-01-1946, BHIC, archief Smits van Oyen, inv.nr. 83.

hun kinderen gedwongen worden tot lediggang en paupers worden'.¹⁹

De eerste naoorlogse voorzitter van de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond, F.J.M. Smits van Oyen nam vooral het emigratiegedeelte uit het plan van Dewez voortvarend ter hand. Sinds het najaar van 1945 had hij zitting in de subcommissie voor emigratie van het Economisch Technologisch Instituut voor Noord-Brabant. De instelling van een landelijke emigratiecommissie van de KNBTB in januari 1946 betekende een eerste stap waarbij de verschillende katholieke initiatieven met elkaar werden verknoot.²⁰ De volgende stap was het uitrollen van het idee voor een landelijke emigratiecommissie, waarin alle drie de centrale landbouworganisaties zouden zijn vertegenwoordigd. Dat zou minder problemen moeten opleveren dan indertijd de instelling van de toenmalige landbouwbedrijfsraden, gezien de toegenomen samenwerking in de loop der jaren. Smits van Oyen gebruikte als bestuurslid van de Stichting voor de Landbouw²¹ deze nieuwe organisatie om iedereen op korte termijn rond de tafel te krijgen. Op 14 maart 1946 vond een eerste verkennende bijeenkomst 'inzake emigratie' plaats in Utrecht, onder leiding van het vaste bestuursduo van de Stichting voor de Landbouw, voorzitter H.D. Louwes en secretaris J. Vet.

Deze vergadering is in zoverre interessant dat Bakkeveense vernieuwers en minder doorbraakgerichte personen de gelegenheid kregen om aan elkaar te snuffelen. Bovendien zou de bespreking de aanleiding vormen om de contacten op het ministerie van Landbouw – in de persoon van consultant Brodhaag – aan te spreken over de koers van Sociale Zaken en de SLN.²² De KNBTB stuurde vier personen, inclusief Smits van Oyen zelf en de voorzitter van de nieuwe emigratiecommissie van de KNBTB, G.W. Kampschöer. De Christelijke Boeren- en Tuindersbond vaardigde twee personen af. Zij lieten zich echter vergezellen door voorzitter A. Warnaar Jzn. en secretaris Taeke Cnossen van de Christelijke Emigratie Centrale. Voor Smits van Oyen waren dit duidelijk onbekenden. Op de aantekeningen die hij tijdens de vergadering maakte, spelde hij Cnossens naam met een K en noteerde hij hun functies achter hun namen, wat hij bij de andere aanwezigen niet deed. Het Koninklijk Nederlands Landbouw Comité moest het doen met zijn voorzitter, de al eerder genoemde H.D. Louwes. Daarnaast waren H.G.W. van der Wielen en O.V.L. Guermontprez namens de Volkshogescholen aanwezig. Niet verwonderlijk, aangezien de emigratie naar Frankrijk op dat moment sterk in de belangstelling van de KNBTB stond. De emigratiecommissie van de KNBTB was bezig zich te oriënteren op de aankoop van een Chateau dat dienst kon doen als immigratiecentrum. Aangezien Van der Wielen met zijn Volkshogeschool in Bakkeveen al voor de Tweede Wereldoorlog ervaring had opgedaan met Chateau

19 Onmaatschappelijkheid(sbestrijding) werd na 1945 een studieobject voor sociologen en zou een groeiend overheidsingrijpen tot gevolg hebben. Vgl. De Haan, *Zelfbestuur*, 86.

20 Smits van Oyen aan Rector F. van Putte, 22-01-1946, BHIC, archief Smits van Oyen, inv.nr. 83.

21 Smits van Oyen vertegenwoordigde de KNBTB van 1946 tot 1949, Krajenbrink, *Landbouwschap*, 65.

22 Zie hiervoor hoofdstuk 2, § A slowness in getting their machine going, Lijntjes vanuit Landbouw.

de Méridon was het handig dat ook hij de vergadering bijwoonde.²³

'Frankrijk' besloeg dan ook het grootste gedeelte van de vergadering. Bij de discussie over de organisatorische kanten ervan kwam de Stichting Landverhuizing Nederland ter sprake. De vraag was of de SLN wel bevoegd was emigratie naar Frankrijk te begeleiden. In de oorspronkelijke opzet behartigde ze immers uitsluitend emigratie buiten Europa, zoals Smits van Oyen constateerde. De SLN was op dat moment nog volop bezig de naoorlogse 'doorstart' te maken. De Raad van Beheer was nog niet aangevuld. De nieuwe leden – waaronder de ter vergadering aanwezige gereformeerde Cnossen en de katholieke Heymeijer – zouden pas drie weken later formeel worden benoemd. Wel was reeds bekend dat de SLN onder Sociale Zaken zou komen te vallen. Smits van Oyen vond dat maar niets: 'm.i. te veel veramبت., m.i. moet naar Landbouw' krabbelde hij op zijn papier.²⁴ De vergadering ging uiteen met de belofte dat de Volkshogescholen bereid waren Méridon voorlopig als proef in te brengen in een 'gemeenschappelijke instantie'. Wat voor instantie dat zou moeten zijn, bleef in het midden. Voorwaarde was wel dat als er meer van dergelijke centra kwamen men wel moest 'blijven voelen dat het één geheel is'.²⁵ Van der Wielen had ruimte gekregen om zijn eenheidsideaal uit te dragen. Smits van Oyen zal niet ontevreden zijn geweest met dit resultaat. Het spel stond op de wegen.

Drie weken na dato zond de Stichting voor de Landbouw een uitnodiging voor de oprichtingsvergadering en de voorlopige samenstelling van wat de Centrale Stichting Landbouw Emigratie zou worden. De CSLE-in-oprichting kreeg het 'model' van de Stichting voor de Landbouw en zou worden samengesteld uit representanten van de drie centrale landbouworganisaties en de drie landarbeidersbonden. De namen van de representanten voor de landarbeidersbonden waren op dat moment nog niet bekend. Het Koninklijk Nederlands Landbouw Comité, dat nog geen eigen emigratiecommissie had, koos er voorlopig voor om zich door de Volkshogescholen te laten vertegenwoordigen. In dit geval betrof het opnieuw Guérmonprez en de eerder genoemde sociograaf H.D. de Vries Reilingh.²⁶ Overigens creëerde de Stichting voor de Landbouw direct enige afstand tot de nieuwe instelling. Ze stipuleerde nadrukkelijk dat er géén organisatorisch verband tussen de Stichting en de CSLE bestond.²⁷ Deze terughoudendheid kan erop duiden dat men binnen de nog jonge Stichting voor de Landbouw er niet helemaal zeker van was, of een te directe bemoeienis met emigratie van bedrijfsgenoten door de achterban wel gezien zou worden als 'prioriteit' in de belangenbehartiging. Deze achterban bestond ondanks alles toch uit zeer diverse groepen.

Voorafgaand aan deze oprichtingsvergadering maakte de emigratiecommissie van de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond het eerste rudimentaire organogram hoe men zich de totale emigratieorganisatie en de

23 Handgeschreven notitie F.J.M. Smits van Oyen 'Vergadering Utrecht 14-III-46, inzake Emigratie', BHIC, archief Smits van Oyen, inv.nr. 95. Zie voor de aankoop van Châteaudeau d'Artigues door de KNBTB Smits, *Boeren met beleid*, 157.

24 Smits van Oyen '14-III-46', BHIC, archief Smits van Oyen, inv.nr. 95.

25 Smits van Oyen '14-III-46', BHIC, archief Smits van Oyen, inv.nr. 95.

26 Stichting voor de Landbouw aan Smits van Oyen, 04-04-1946 en notulen CSLE 18-04-1946, BHIC, archief Smits van Oyen, inv.nr. 95.

27 Notulen CSLE, 18-04-1946, BHIC, archief Smits van Oyen, inv.nr. 95.

verhouding tot de staat voorstelde: overleg met de Nederlandse regering in een overkoepelende organisatie, uitvoering in particuliere handen, landelijk gecoördineerd en met een sterke segmentering in de organisaties aan de basis.²⁸ Twee dagen na de oprichtingsvergadering van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie waarin Smits van Oyen tot voorzitter was benoemd, werkte hij de plannen uit in een nota. Hij ging daarbij uit van het subsidiariteitsprincipe. De Centrale Stichting Landbouw Emigratie moest al datgene doen dat 'uitsluitend' of 'beter' door een centraal orgaan kon gebeuren. Hij dacht daarbij bijvoorbeeld aan het onderhouden van contacten en het treffen van regelingen met de regeringen in binnen- en buitenland. In elk land van bestemming moesten 'CSLE-filialen' komen. De emigratiestichtingen van de drie centrale landbouworganisaties – en de 'organen van lager orde' die hij voorzag, gewestelijke of diocesane landbouwemigratiestichtingen – moesten al datgene doen 'wat even goed of beter' door deze stichtingen kon worden gedaan. Dat betrof vooral de uitvoeringskant: voorlichten, keuren, selecteren en opvangen van de emigranten.²⁹ Hier komen de overeenkomsten in de argumenten en vormaspecten met de gelijktijdig spelende debatten over de ontwerpen voor de Bedrijfsorganisatie en de Herziening organisatie Sociale Verzekering, die in hoofdstuk 4 zijn behandeld, al duidelijk naar voren. Het subsidiariteitsprincipe en het vermijden van een gemengd ambtelijk-particuliere uitvoering (dualisme) werden door Smits van Oyen prominent op de voorgrond geplaatst.

Hij schetste hiermee weliswaar het grondplan van waaruit de katholieken hun emigratieorganisatie verder zouden opbouwen, maar liet een aantal elementaire zaken onbesproken. Er was een koepelorganisatie uitsluitend voor de agrarische sector gecreëerd, waarvan onduidelijk bleef hoe de relatie zou zijn tot de bestaande Stichting Landverhuizing Nederland. Hij stapte heen over het probleem dat het nog steeds een privaatrechtelijke constructie betrof, die formeel geen zeggenschap zou hebben over ongeorganiseerde bedrijfsgenoten, noch bevoegd zou zijn om met buitenlandse regeringen te onderhandelen. Bovendien suggereerde de nota een werkelijkheid die op dat moment nog niet bestond. Twee van de drie centrale landbouworganisatie beschikten op dat moment nog helemaal niet over 'emigratiestichtingen'. Alleen de Christelijke Boeren- en Tuindersbond kon op dat tijdstip beslissen of ze gebruik zou gaan maken van een bestaande emigratiecentrale met rechtspersoonlijkheid, namelijk de Christelijke Emigratie Centrale.

De Christelijke Boeren- en Tuindersbond was dan ook matig te spreken over de voortvarendheid waarmee de eigengereide Smits van Oyen de zaken had doorgedrukt.³⁰ De vergadering in maart was feitelijk alleen over Frankrijk gegaan. De nota ging echter veel verder en sprak niet alleen over emigratie binnen Europa maar ook overzee. De CBTB voorzag de problemen met de Stichting Landverhuizing Nederland. In een notitie schreef de Bond: 'er komen nu

28 Bijlage bij Heymeyer aan Smits van Oyen, 10-04-1946, BHIC, archief Smits van Oyen, inv.nr. 95.

29 'Nota inzake de organisatie en werkwijze van de 'Centrale Stichting Landbouw Emigratie' (Centrale S.L.E.), 20-04-1946, opgesteld door F.J.M. Smits van Oyen, BHIC, archief Smits van Oyen, inv.nr. 95.

30 Later zou hij ook binnen de KNBTB en de Stichting voor de Landbouw problemen krijgen. In 1949 trad hij uit beide organisaties terug. Vgl. Smits, *Boeren met beleid*, 142; Krajenbrink, *Landbouwschap*, 65.

twee centrale instanties, een semi-officieel, die steeds meer regeeringsapparaat wordt, en één uitgaande van den landbouw, die in de toekomst waarschijnlijk niet de emigratie van middenstanders e.d. zal behartigen. Echter op het gebied van de vertrekkende landbouwers werken beide instanties op hetzelfde veld en doen ze hetzelfde werk. Op den duur moet dit tot moeilijkheden aanleiding geven'.³¹ De CBTB vreesde tevens de financiële kanten van de zaak en had daarbij ook principiële bezwaren: 'feitelijk kan het ook niet op den weg van Nederlandsche landbouw-organisaties liggen om belangrijke sommen te besteden om boeren uit Nederland te brengen'. Een tweede bezwaar betrof het feit dat men niet zomaar allerlei taken aan een koepelorganisatie wilde overdragen. Vooral niet waar het om de overdracht van waarden ging, zoals de geestelijke vorming.³² In maart had Cnossen al aangegeven dat de CBTB en de CEC de emigratieproblematiek toch vooral beschouwden als een kwestie die om die reden onder de standsorganisaties hoorde te vallen.³³ De notitie stelde dan ook vast 'dat de in het leven geroepen Stichting Centrale Landbouw Emigratie niet de eigenlijke emigratie-vereenigingen overbodig maakt.' Liever moest men op zoek naar middelen om deze laatste goed te kunnen laten functioneren.³⁴

Desalniettemin werden deze principekwesties voorlopig ter zijde geschoven en werd de strijd aangeboden. Het leek vooral zaak om op dat moment snel en met vereende krachten de door de regering opgeworpen belemmeringen te slechten. Emigratie moest eenvoudiger worden voor diegenen die zelf wegwilden. Vooral de deviezenbeperkingen wogen zwaar. Dat dwong boeren namelijk in 'loondienst' te emigreren – een gruwel – omdat er geen bedrijfsinventarissen mochten worden meegenomen.³⁵ Wellicht maakte het feit dat Taeke Cnossen werd opgenomen in de directie van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie het voor de Christelijke Boeren- en Tuindersbond ook eenvoudiger om zich over zijn bezwaren en aanvankelijke ergernis heen te zetten. Zijn werkwijze zou er ongetwijfeld op gericht zijn de praktische begeleiding van de emigratie van agrarische bedrijfsgenoten daadwerkelijk in handen te leggen van de Christelijke Emigratie Centrale. De betrokkenheid van de CBTB bij emigratie kon dan indirect en uitsluitend bestuurlijk blijven – iets waar de Stichting van de Landbouw kennelijk ook behoefte aan had gehad. Het risico dat gevoelige zaken als bedrijfsbeëindiging of stimulering van vertrek als splijtzwam binnen de achterban zouden gaan werken was ongetwijfeld minder groot als de bonden betrokkenheid toonden, maar zelf niet al te zichtbaar vuile handen hoefden te maken. Het groene front had de gelederen gesloten.

31 De notitie is incompleet bewaard gebleven, datum en steller onbekend, HDNP, archief CBTB, doos 50.

32 Vgl. Van der Woude, *Op goede gronden*, 26-27 en de inleiding van dit boek § Het onderzoek, Conceptuele kaders.

33 Notitie Smits van Oyen 'Vergadering Utrecht 14-III-46, inzake Emigratie', BHIC, archief Smits van Oyen, inv.nr. 95.

34 Notitie CBTB [onvolledig bewaard gebleven] HDNP, archief CBTB, doos 50.

35 Bijvoorbeeld notulen vergadering SLN met CSLE, 04-03-1947, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

Legitimitietsverlies van de Stichting Landverhuizing Nederland

Drees' beslissing dat het Rijksarbidsbureau de coördinatie op het gebied van emigratie op zich zou nemen en daarbij de Stichting Landverhuizing Nederland in een nauw samenwerkingsverband aan het ministerie zou binden, had ongetwijfeld dankbaar gehoor gevonden bij de toenmalige directeur-generaal van het Rijksarbidsbureau A.N. van Mill.³⁶ Deze zou in zijn vuistdikke leerboek *Arbeidsmarkt- en werkgelegenheidspolitiek* dat in 1951 een vijfde druk beleefde, blijk geven van zijn inhoudelijke verbondenheid met de sterk in de belangstelling staande *full employment* politiek.³⁷ Verbetering van de organisatie van de arbeidsmarkt, onder meer door centrale ordening van vraag en aanbod en 'verhoging van de arbeidsmobiliteit' maakte daarvan een integraal onderdeel uit.³⁸ De geleidelijke en van bovenaf opgelegde reglementswijzigingen van de SLN en het creëren van directe personele banden met het Rijksarbidsbureau hadden echter de relatie met de agrarische beroepsgroep geen goed gedaan. Aanvankelijk leek er nog op samenwerking te kunnen worden aangestuurd tussen de nieuw opgerichte Centrale Stichting Landbouw Emigratie en de Stichting Landverhuizing Nederland. Tegelijkertijd kwamen daarmee echter ook de feilen van de SLN meer en meer aan het licht. De stichting was niet alleen organisatorisch ondoelmatig, maar kreeg inderdaad ook steeds meer publiekrechtelijke taken. De legitimiteit van de Stichting Landverhuizing Nederland was zodoende ter discussie komen te staan. Steeds vaker werd er in de bestuursvergaderingen geklaagd over het 'dualistische karakter' dat de uitvoering van de emigratie was gaan kenmerken.

De agrarische belangenorganisaties brachten het normatieve argument in, dat De Haan in zijn analyse kwalificeerde als het argument van de herstellende. Een ambtelijke organisatie kon onmogelijk de geestelijke en zedelijke belangen van de emigranten behartigen.³⁹ Het Koninklijk Nederlands Landbouw Comité, weliswaar 'algemeen', maar met een grote protestants-christelijk achterban, schaarde zich moeiteloos achter dit argument van de confessionele bonden. Voorlichting, selectie en begeleiding en nazorg moesten berusten bij de 'eigen' standsorganisaties. De afnemende invloed van deze organisaties in de Raad van Beheer van de Stichting Landverhuizing Nederland was hun dan ook een doorn in het oog. Samenwerking of dienstverlening bij de uitvoering – iets waar de SLN, maar ook Sociale Zaken en Landbouw regelmatig op aandrongen – was in hun ogen niet genoeg. De boerenorganisaties wilden de bevoegdheden gedelegeerd krijgen om hun eigen leden via de Centrale Stichting Landverhuizing te kunnen laten vertrekken. Sommigen onder hen zagen zelfs het liefst ook de

36 Nota betreffende samenstelling en Reglement der Stichting, 17-10-1945 No 5598 afd. RAB, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv.nr. 86, zie ook hoofdstuk 2.

37 Van Mill, *Arbeidsmarkt- en werkgelegenheidspolitiek*, m.n. hoofdstuk XIII, 330-331 en hoofdstuk XX-XXII.

38 Het ging hem daarbij zowel om geografische mobiliteit als om beroepsverandering, van Mill, *Arbeidsmarkt en werkgelegenheidspolitiek*, 285-287; 298-303.

39 Zie bijvoorbeeld de vergaderingen van de SLN met de CSLE van 04-03-1947 en van 09-04-1947, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185. Vgl. De Haan, *Zelfbestuur*, 93.

ongeorganiseerden 'uitgeleverd'.⁴⁰ Daarmee maakten zij dus aanspraak op publiekrechtelijke bevoegdheden binnen Nederland, het onderwerp dat al jaren in het brandpunt van de belangstelling stond in de discussies over een nieuwe sociaal-economische ordening. Dat de taken die zij voorts in de landen van ontvangst claimden – oriënterende contacten en onderzoek naar vestigingsmogelijkheden – vanuit het internationaal oogpunt minder realistisch waren, werd moeizaam onderkend.

De confrontatie met de Stichting Landverhuizing Nederland bleef niet lang uit. In april 1947 kwamen de partijen lijnrecht tegenover elkaar te staan. De aanleiding vormde een gezamenlijke bespreking van een brief aan minister van Sociale Zaken Joekes. Hierin had de Centrale Stichting Landbouw Emigratie haar grieven én wensen uiteengezet.⁴¹ Tijdens de vergadering vlogen beschuldigingen en verwijten over en weer. Na een felle woordenwisseling trachtte Van Mill van Sociale Zaken de gemoederen enigszins tot bedaren te brengen. Hij herhaalde nog maar eens zijn standpunt dat emigratie meer bestreek dan alleen de landbouwsector en dat het wenselijk was voor binnen- en buitenland via één centraal aanspreekpunt te werken. Er volgde een opmerkelijk interruptie van E. Kuylman, lid van de CSLE namens het Koninklijk Nederlands Landbouw Comité. Hij spoog bijna uit: 'ook voor middenstand, industrie en ambacht staan organisaties klaar om emigratie-bemoeienissen over te nemen'.⁴² Op dat moment was deze opmerking pure bluf. De eigen emigratiecommissies van de landbouworganisaties KNBTB en het KNLC hadden nog geen rechtspersoonlijkheid, de overige sectoren hadden nog amper blijk van belangstelling voor het onderwerp gegeven. Maar de toon was gezet. De Centrale Stichting Landbouw Emigratie had de marsroute helder voor ogen.

Ze gebruikte dit argument allereerst om de druk op Joekes op te voeren. In een nieuwe brief beoordeelden voorzitter Smits van Oyen en secretaris Kuylman namens de Centrale Stichting Landbouw Emigratie het gevoerde regeringsbeleid zo mogelijk nog scherper dan in de eerste: 'volkomen onbevredigend'.⁴³ In hun visie was er slechts een beperkte rol voor de overheid weggelegd, voornamelijk op het gebied van formele onderhandelingen. Voor de rest waren er zoveel taken te verrichten dat de overheid deze toch niet naar behoren kon vervullen. Bovendien, zo ging de redenatie verder, was het bedrijfsleven zich bewust geworden van haar 'verantwoordelijkheid en plicht om in het kader van algemeen belang orde in eigen huis te stellen. Dat deze ontwikkeling niet alleen op het gebied der emigratie geconstateerd kan worden, is Uwer Excellentie voldoende bekend'. Naast deze impliciete verwijzing naar de overige wetgevingsinitiatieven op het gebied van de sociaal-economische ordening werd nog maar eens benadrukt dat het bij emigratiebelangenbehartiging ging om 'de mens, zijn persoonlijk-

40 Het gaat hier om het juridische begrip van delegatie. Kuylman van de KNLC ging daarin het verst. Notulen overleg bespreking SLN met het dagelijks bestuur van de Centrale Stichting Landbouwemigratie, 09-04-1947, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

41 CSLE aan Joekes, 06-03-1947, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

42 Notulen vergadering SLN met CSLE 09-04-1947, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

43 Alle hierna volgende citaten: CSLE aan Joekes, 28-04-1947. RSC, kopie film 3, Henry van Stekelenburg Collection.

heid, zijn geloof' etc. en niet *alleen* om sociaal-economische problemen. De brief eindigde met de opmerking dat op moment van schrijven alleen de landbouwsector zo ver was dat ze de taken op dit terrein kon overnemen, maar 'dat wij doende zijn te geraken tot een toestand, waarbij ook de andere sectoren worden georganiseerd, zodat uiteindelijk aan het gehele Nederlandse bedrijfsleven een belangrijk gedeelte van de vroegere overheidstaak op het gebied der emigratie zal kunnen worden opgedragen'. De Stichting Landverhuizing Nederland was alle gezag kwijt, zoveel was duidelijk. De 'grote aanval' – een typering van SLN-directeur Hartland – zou krap twee weken later worden ingezet.⁴⁴

Voorzitter Ch. Welter van de SLN sprak zelfs van een 'revolutie'.⁴⁵ Tijdens zijn afwezigheid werd, onder leiding van zijn plaatsvervanger, ir. G.J. Heymeijer – representant van de Stichting voor de Landbouw en van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie – een meerderheid van 'landbouw-emigratierepresentanten' gecreëerd in het dagelijks bestuur door de *niet voorziene* benoeming van Taeke Cnossen, medeoprichter van de CEC en op dat moment waarnemend directeur van de CSLE. Daarmee glipte het groene front door het laatste gaatje dat Drees nog in de benoemingsprocedures had opengelaten.⁴⁶ In diezelfde vergadering werd besloten tot instelling van een commissie tot wijziging van de bestuursreglementen en kwam een reorganisatie van de Stichting Landverhuizing Nederland ter sprake. Na deze coup verloor de SLN wat haar restte aan slagkracht door continue competentiegeschillen.

De boerenlobby

De uitvoering van het voornemen van het groene front om de overige bedrijfssectoren in stelling te brengen, liet tot de nazomer van 1948 op zich wachten. Althans voor zover dit valt te reconstrueren op basis van de sporen die dit op papier heeft nagelaten.⁴⁷ De gedachtevorming bij de leden van het dagelijks bestuur van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie was op dat moment al meer gevorderd. Zij zetten een georkestreerde actie in, zowel richting het bedrijfsleven als ten aanzien van de regering. Op 26 augustus 1948 had G.W. Kampschöer, de eerdergenoemde voorzitter van de emigratiecommissie van de katholieke boerenbond (en vanaf 1949 bestuursvoorzitter van de KNBTB) een onderhoud met minister Joekes.⁴⁸ Een maand later benaderde E. Kuylman, lid van de emigratiecommissie van het Koninklijk Nederlands Landbouw-Comité, het Centraal Sociaal Werkgevers Verbond. Hier was mondeling overleg

44 Hartland aan Staf, 16-05-1947, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

45 Notulen Raad van Beheer SLN, 09-05-1949 en notulen DB SLN 27-05-1947, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

46 Zie hiervoor hoofdstuk 2.

47 Het feit dat het archief van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie niet kon worden geraadpleegd is hierbij van nadeel geweest. Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, CSLE, via www.historici.nl.

48 Aantekening SG Sociale Zaken H. Klatte 27-08-1948, bijlage bij A.A. van Rhijn aan Van Mill, 30-08-1948, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 895.

aan vooraf gegaan.⁴⁹ Kort daarop benaderden Kampschöer en Kuylman elk de middenstandsbonden van eigen signatuur.⁵⁰ In januari 1949 schreef de sociaal-democraat A. de Ruyter, secretaris van de Algemene Nederlandse Landarbeidersbond over deze kwestie aan zijn waarde makker C. van der Lende, secretaris van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen.⁵¹ Deze stuurde de brief door aan het bestuur van de Stichting van de Arbeid. De vertegenwoordigers van de centrale landbouworganisaties die zitting hadden in het bestuur van de Stichting van de Arbeid, hadden de discussie over de bemoeienis van het bedrijfsleven met emigratie daar al eerder ingebracht. Zij agendeerden de kwestie opnieuw rond het schrijven van De Ruyter.⁵²

Uit het onderhoud van Kampschöer met Joekes en uit de gevoerde correspondentie komen de strategie en de bedoelingen van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie duidelijk naar voren. Kampschöer stelde Joekes onomwonden voor een 'staatscommissie' de opdracht te geven om de problematiek te onderzoeken. Deze moest ingaan op de vraag hoeveel mensen er zouden moeten vertrekken gezien de bevolkingsgroei en de economische ontwikkeling. Daarnaast moesten de financiering en de gewenste organisatie aan de orde komen. Het besluit in de ministerraad om een dergelijke adviescommissie in te stellen, viel begin november – nadat Mansholt van Landbouw de vergadering een klein zetje in de gewenste richting had gegeven.⁵³ Secretaris-generaal van Sociale Zaken Van Rhijn, die als voormalig voorzitter van de 'oorlogscommissie' Bevolkingsvraagstuk in Landbouw en Emigratie⁵⁴ de besprekingen met de beroepsgroep had gevoerd, vroeg Van Mill van het Rijksarbeidsbureau een voorstel te schrijven. Daarin moest Van Mill duidelijk maken hoe breed de opdracht aan de commissie moest zijn: 'industriële en landbouwemigratie' of alleen landbouwemigratie. De commissie moest in elk geval organisatorische aanbevelingen doen en richtlijnen geven voor het toekomstige emigratiebeleid.⁵⁵ Op Van Mills beweegredenen om voor een beperkte opdracht te kiezen, komen we terug in de volgende paragraaf.

De andere sectoren van het bedrijfsleven werden als gezegd per brief door Kuylman en Kampschöer op de hoogte gesteld van de stand van zaken. Beiden gaven aan dat het gezien de gerezen conflicten wenselijk was 'dat het gehele

49 Kuylman aan CSWV, 27-09-1948. Bijlage bij Mauritz aan Slotemaker de Bruïne, 19-10-1948, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

50 Nota aan de leden hoofdbestuur Nederlandse Rooms Katholieke Middenstandsbond 16-10-1948, KDC, archief NKOV, inv.nr. 636; Notulen Voorlopige Commissie van Overleg van de Middenstandsbonden 25-01-1949, IISG, collectie Neuteboom, inv.nr. 107.

51 De Ruyter aan NVV 21-01-1949. Bijlage bij Van der Lende aan bestuur Stichting van de Arbeid, 01-02-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

52 Notulen bestuur Stichting van de Arbeid, 25-02-1949 en met name 04-03-1949. Uit de notulen van de eerste bijeenkomst van de emigratiecommissie van de Stichting van de Arbeid blijkt het vraagstuk ook al in september 1948 in het Stichtingsbestuur te zijn ingebracht door de landbouwvertegenwoordigers, notulen Emigratiecommissie, 23-05-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

53 Notulen ministerraad 01-11-1948.

54 Zie hiervoor hoofdstuk 1, § De veranderende rol, Internationale omgevingsfactoren tijdens de Tweede Wereldoorlog.

55 Nota Van Rhijn aan Van Mill, 03-11-1948, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896.

Nederlandse bedrijfsleven aan de Overheid duidelijk maakt, dat een terreinafbakening....noodzakelijk is'.⁵⁶ Ze erkenden dat de consequentie daarvan zou zijn, dat de andere bedrijfstakken ook uitvoeringsorganisaties moesten hebben. Om niemand op kosten te jagen, formuleerde Kuylman het voorstel 'dat de andere bedrijfstakken het reeds in de Landbouw bestaande apparaat erkennen en gebruiken als de instantie welke de betreffende werkzaamheden voor alle bedrijfstakken verricht'. Het bureau van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie kon eenvoudig worden hernoemd tot 'Centrale Stichting Emigratie' en bestuurd worden door representanten afkomstig uit de vier bedrijfstakken Landbouw, Industrie, Middenstand en Vrije beroepen. Deze zouden zelf weer zijn samengesteld uit de emigratiestichtingen van de katholieke, protestants-christelijke en neutrale bedrijfsorganisaties. Voor de toporganisatie was echter geen nieuw apparaat nodig in de visie van de CSLE, die inmiddels overheids-subsidie ontving, zoals Kuylman terloops opmerkte. Kampschöer was op dit vlak minder expliciet en liet zich vooral van zijn 'ordenende' kant zien, getuige het meegestuurde organisatieschema (schema 5.1).

De centrale landbouworganisaties voltooiden hun offensief voorlopig in het bestuur van de Stichting van de Arbeid. De antirevolutionaire 'Groningse boer' A.W. Biewenga,⁵⁷ voorzitter van het dagelijks bestuur van de Christelijke Boeren- en Tuindersbond en lid van de Tweede Kamer, deelde in de vergadering van 25 februari 1949 het regeringsbesluit mee zich inzake emigratie te laten adviseren. Hij drong erop aan dat ook de Stichting van de Arbeid zich zou laten horen via een eigen adviescommissie. Tevens benadrukte hij het belang van een overkoepelend orgaan voor het *gehele* bedrijfsleven. 'Volgens sprekers gedachtengang zou de Centrale Stichting Landbouw Emigratie in aanmerking komen om te worden uitgebouwd tot een Centrale Stichting Emigratie'.⁵⁸ De vergaderingen erna zou Biewenga zijn standpunt herhalen en verder onderbouwen. Telkens kreeg hij bijval van M. Ruppert, voormalig bestuurder van de Nederlandse Christelijke Landarbeidersbond en inmiddels voorzitter van het Christelijk Nationaal Vakverbond. Op 4 maart 1949 besloot het bestuur van de Stichting van de Arbeid inderdaad een eigen 'emigratiecommissie' in te stellen. Daarmee werd het patroon gevolgd zoals bij eerdere sociale of sociaal-economische wetgevingsprocedures. De commissie kwam onder voorzitterschap van één van de stichtingssecretarissen, R.A. Jongbloed. Hij was een ingewijde in de materie. Als vertegenwoordiger van de Stichting van de Arbeid had Jongbloed de mei-revolte van 1947 in de Stichting Landverhuizing Nederland meegemaakt.⁵⁹

Zo wisten de centrale landbouworganisaties en de landarbeidersbonden, met de katholieken voorop, het emigratievraagstuk prominent op de agenda van de regering Drees-Van Schaik en op die van het overige bedrijfsleven te krijgen.

56 Alle hierna volgende citaten Kuylman aan CSWV, 27-09-1948. Bijlage bij Mauritz aan Slotemaker de Bruïne, 19-10-1948, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210; vgl. de nota aan de leden hoofdbestuur Nederlandse Rooms Katholieke Middenstandsbond 16-10-1948, KDC, archief NKOV, inv.nr. 636.

57 Typering www.parlement.com.

58 Notulen bestuur Stichting van de Arbeid, 25-02-1949 en 04-03-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

59 Notulen Raad van Beheer SLN, 09-05-1949, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

Door op organisatorisch vlak de handen in een vroeg stadium ineen te slaan, zoals ze inmiddels gewend waren, hadden zij zichzelf een stevige uitgangspositie bezorgd in de komende discussie. Als tussenconclusie moet op een tweetal aspecten worden gewezen.

Het valt op dat de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond de emigratieproblematiek benaderde als een zuiver sociaal-economisch orderingsvraagstuk. Het was in zijn visie bij uitstek een kwestie die het georganiseerde bedrijfsleven aanging en die via het subsidiariteitsprincipe moest worden opgelost. Het Koninklijk Nederlands Landbouw Comité volgde daarin. Het argument dat gebruikt werd om de organisatie van emigratie in 'eigen hand' te krijgen – namelijk dat emigratie *niet* uitsluitend door sociaal-economische overwegingen werd bepaald – lijkt hiermee echter tot op zekere hoogte te wringen. De Christelijke Boeren- en Tuindersbond was terughoudender in het 'zich toe-eigenen' van het emigratievraagstuk. Daarbij kan een rol hebben gespeeld dat de gereformeerden een uitgekristalliseerde 'emigratiecultuur' bezaten, zoals Koops in zijn proefschrift betoogt.⁶⁰ Organisatorisch viel de CBTB dan ook vanaf het begin terug op de dienstverlening en waardenoverdracht, die de Christelijke Emigratie Centrale al langer aan het volledige protestants-christelijke volksdeel – al dan niet behorend tot het bedrijfsleven – bood.

In de tweede plaats was 'beeldvorming' een belangrijk wapen in de strijd van de agrarische bedrijfsgenoten, vooral ten opzichte van de regering. Met regelmaat deden ze het in woord en geschrift voorkomen of ze gebruik maakten van diep uitgesleten beddingen, terwijl in werkelijkheid de eigen organisaties nog amper ontsprongen waren en het geheel feitelijk nog alle kanten op kon meanderen. Het is de vraag hoe de overige sectoren uit het bedrijfsleven aankeken tegen deze twee aspecten en in welke mate ze mee zouden spelen in het advies dat de commissie-Jongbloed zou uitbrengen.

Brede advisering 1949-1950

Zo kreeg het debat over emigratie in het voorjaar van 1949 een breder karakter dan het kabinet zich had voorgesteld. Het bestuur van de Stichting van de Arbeid was de regering Drees-Van Schaik net voor met het instellen van de eigen emigratiecommissie. Wanneer er snel genoeg werd gewerkt, kon eventueel nog getracht worden directe deelname aan de commissie-Schilthuis te bewerkstelligen.⁶¹ Half maart, een krappe twee weken later, installeerde Joekes de regeringscommissie Landbouw-Emigratie onder voorzitterschap van de tot de PvdA toegetreden vrijzinnig-democraat Jan Schilthuis. Er bleek nog een derde initiatief tot advisering te bestaan. Dit initiatief was uitgegaan van de wetenschap en werd aan het einde van diezelfde maand publiek.

⁶⁰ Koops, *Dynamiek*, 342-343.

⁶¹ Notulen cie-Schilthuis 16-03-1949, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 895; notulen bestuur Stichting van de Arbeid 04-03-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, emigratiecommissie, inv.nr. 210.

Het sociologencongres

Op 26 maart 1949 organiseerde het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (ISONEVO) een groots opgezet en druk bezocht congres over de gevolgen van de bevolkingsgroei. Jaren van demografisch onderzoek onder leiding van de directeur van het ISONEVO, de socioloog Sj. Groenman en de Wageningse hoogleraar Hofstee gingen eraan vooraf. Groenman was evenals Hofstee afkomstig uit de school van Steinmetz. Hij was in 1947 gepromoveerd bij diens opvolger H.N. ter Veen en beide mannen waren tijdens de studie bevriend geraakt. Ze werkten eveneens samen aan een selectiebeleid van boeren, die nieuwe landbouwgronden in de Noordoostpolder wilden pachten. Het ging daarbij niet alleen om agrarische kwaliteiten, de boeren moesten ook in staat zijn om nieuwe gemeenschappen te vormen.⁶² Die dag in maart presenteerden beide mannen echter de vruchten van hun demografische samenwerking. De bijdragen van de sprekers van het ISONEVO-congres waren gebundeld en werden als preadviezen aangeboden aan de eregast, minister Joekes.⁶³ De teneur van de dag zelf was, evenals de preadviezen, ronduit pessimistisch. De dagvoorzitter sloot af met de woorden dat het congres 'in wezen een alarmkreet [is]'. Waar geboortebeperving maatschappelijk gezien geen reële optie was, zagen de preadviezen slechts één mogelijkheid om de gevolgen van de geconstateerde bevolkingstoename – overbevolking en gebrek aan werkgelegenheid – het hoofd te bieden: emigratie. Joekes had in zijn openingsspeech al een voorschot op dit standpunt genomen door te wijzen op de regeringsinitiatieven ten aanzien van het industrialisatiebeleid en door een 'wijs geleid emigratiebeleid' als 'gezonde oplossing' te karakteriseren.⁶⁴

Hoewel de preadviezen niet ingingen op de organisatievraag van de noodzakelijk geachte emigratie, zou de affiniteit van de sociologen met het onderwerp in een later stadium wel een factor van belang worden, zeker in samenhang met hun deskundigheid op agrarisch en demografische vlak. De sociologe Marja Gastelaars stelde vast dat de sociografen, geïnspireerd door internationale ontwikkelingen in het plannings- en orderingsdenken en vanuit de positivistische traditie van Steinmetz, zich beschouwden als 'sociale ingenieurs' van de sociale politiek. Door toedoen van Steinmetz' opvolger Ter Veen slaagden zij erin na 1945 een sterke *ambtelijke* vertegenwoordiging te krijgen.⁶⁵ De wijze waarop dat concreet gebeurde voor het terrein van de emigratie komt in hoofdstuk 6 ter sprake. We zullen ons hier richten op de opvattingen van het georganiseerde bedrijfsleven, zoals ze verwoord werden in de twee adviescommissies. Welke taak zag men voor zichzelf en voor de overheid weggelegd en hoe zou zich dat moeten vertalen in een concrete organisatiestructuur?

62 Ellemers, 'Groenman 25 jaar hoogleraar', 1-2; Wolffram, *Zeeuwse pachters*, 19-20.

63 *Pre-adviezen voor het Congres over de gevolgen van bevolkingsvermeerdering* (Amsterdam 1949).

64 Heeren, 'Groenman als demograaf', 62-64; vgl. Engelen, 'Stiekem en met mate?', 134 en *Van 2 naar 16 miljoen mensen*, 73; artikel *De Tijd*, 28 maart 1949, in NA, Joekes, 2.21.094, inv.nr. 270.

65 Gastelaars, *Een geregeld leven*, 33-34, 77-78; vgl. Heinemeijer, 'Ter Veen', in: BWN, via www.historici.nl.

De emigratiecommissie van de Stichting van de Arbeid

De emigratiecommissie onder voorzitterschap van Jongbloed rekruteerde haar leden zoals gezegd onder ondernemers en werkgevers uit alle sectoren. Tevens kregen leden uit vakbonds- en middenstandskringen zitting, de laatste echter vooral indirect.⁶⁶ Alleen de Christelijke Middenstandsbond stuurde een eigen vertegenwoordiger. De katholieke en de algemene bonden waren vertegenwoordigd door leden die hun wortels hadden in de agrarische bonden, respectievelijk G.W. Kampschöer (KNBTB) en N.A. Vaandrager (KNLC). Kampschöer had tevens zitting de Commissie Landbouw-Emigratie. Datzelfde gold voor H. Reuchlin, de directeur van de Holland Amerika Lijn, die het Centraal Sociaal Werkgevers Verbond vertegenwoordigde.

Bij haar aantreden realiseerde de commissie-Jongbloed dat ze een achterstand had goed te maken ten opzichte van de commissie Landbouw-Emigratie. Deze was inmiddels vier maal bijeen geweest. Snel en efficiënt werken was dus geboden, wilde een advies nog zin hebben. Dat voornemen zou de commissie-Jongbloed gestand doen. De opdracht die ze kreeg, was om na te gaan of het georganiseerde bedrijfsleven een taak had op het gebied van de emigratieproblematiek. Als deze vraag met ja zou worden beantwoord, dan was het vervolgens aan de commissie zich uit te spreken hoe dat organisatorisch moest worden ingevuld: zelfstandig of via een overkoepelend orgaan. De commissie zou de opdracht onderverdelen in een aantal deelvragen.⁶⁷ Zo verschaftte ze zich zowel een leidraad om tot een redelijk gedegen probleemanalyse te komen, als een kader waarin de aangedragen oplossingen tegen elkaar konden worden afgezet. Daardoor was er in de eindrapportage ruimte voor afwijkende meningen, terwijl er toch een eenduidig organisatieadvies uitrolde waar alle commissieleden zich in grote lijnen achter konden scharen. Het noodde ook tot gestructureerd vergaderen. De commissie-Jongbloed had drie plenaire bijeenkomsten tussen 23 mei en 1 september 1949 nodig om tot een standpuntbepaling en suggesties voor oplossingen te komen. De vierde bijeenkomst in oktober werd gebruikt om het concept-eindadvies, opgesteld door de voorzitter en de ambtelijk secretaris van de commissie, te bespreken. Het rapport was op 4 november 1949 gereed. Dat bleek uiteindelijk vijf maanden eerder dan de eerste rapportage van de Commissie-Schilthuis en negen maanden vóór het definitieve eindverslag.

De eerste bijeenkomst had een aftastend karakter. Voorzitter Jongbloed leidde de kwestie in met de vaststelling dat er twee aspecten zaten aan het vraagstuk. Er moest een afweging plaatsvinden tussen de belangen van de *individuele emigrant* en de belangen van het *bedrijfsleven* waaraan arbeidskrachten werden onttrokken. Ten aanzien van de –eventuele– vervolgvraag over de uitvoeringsorganisatie memoreerde hij de positie van de Stichting Landverhuizing Nederland, die ‘men wil inlijven bij het Rijksarbeidsbureau, van de opvatting uitgaande dat emigratie feitelijk internationale arbeidsbemiddeling is’.⁶⁸ Kamp-

66 Zie voor de volledige samenstelling van beide commissies onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Commissie Landbouw-Emigratie en Stichting van de Arbeid, via www.historici.nl.

67 Vgl. notulen cie-Jongbloed 23-05-1949 en eindrapport 4-11-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

68 Notulen cie-Jongbloed 23-05-1949. Ibidem.

schöer meende in reactie hierop de vergadering per direct in het spoor van de agrarische sector te kunnen zetten. Toen hij daarbij uit de school van de commissie-Schilthuis klapte om zijn argument kracht bij te zetten, werd er echter meteen een aantal vraagtekens geplaatst. Kampschöer voerde aan dat de besprekingen in de commissie-Schilthuis 'zich reeds in de richting [bewegen], welke ook de spreker wenselijk acht, nl. dat voor het vrije bedrijfsleven een grote en verantwoordelijke taak ligt en grote belangen aanwezig zijn'.⁶⁹ Verder bracht hij in herinnering dat de commissie-Schilthuis zich weliswaar hoofdzakelijk bezighield met landbouwemigratie, maar dat hij had ingebracht dat er in het eindrapport ook beschouwingen moesten worden opgenomen over emigratie voor iedereen. In reactie op Kampschöers eerste opmerking over de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven reageerden diverse leden van de commissie-Jongbloed echter gereserveerd.

De bestuurder van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen, C. van der Lende, deelde de mening van Kampschöer in die zin, dat hij 'ordering in de huidige toestand' nodig vond.⁷⁰ Hij zag echter de staat als eerstverantwoordelijke in deze. Daarmee bleef hij in lijn met het NVV-standpunt in eerdere ordeningsdiscussies, zeker waar het arbeidsbemiddeling betrof. Persoonlijk stond hij niet principieel afwijzend ten opzichte van een zekere mate van regeringsdwang bij 'verplaatsing van een zeker aantal werknemers'. Bij een achterblijvende industrialisatie kon dat nodig zijn. Tegelijkertijd wees hij erop dat het 'het' bedrijfsleven in deze kwestie weleens aan een eenduidig standpunt kon ontbreken. Hij meende dan ook dat het bedrijfsleven *niet* de geëigende instantie was om emigratie te reguleren. De vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties vielen hem bij.

Reuchlin van het Centraal Sociaal Werkgevers Verbond ging zelfs een stap verder. Zijn inschatting was dat het bedrijfsleven *tegengestelde* belangen bij emigratie zou hebben. Werkgevers zouden niet graag hun ervaren werknemers zien vertrekken. Emigranten waren in zijn visie meer gebaat bij eigen belangenverenigingen, die ook aandacht aan de geestelijk-zedelijke kant van de zaak konden besteden, dan uitsluitend bij organisaties uit het bedrijfsleven. Het toezicht zou bij de overheid moeten berusten; de uitvoering zou wel weer geheel in particuliere handen moeten komen. Hij hechtte overigens wel aan een adviserende functie van het bedrijfsleven via direct overleg met de desbetreffende regeringsinstanties. Herstel van de oude competenties van de Stichting Landverhuizing Nederland zou voldoen. Eerder had Reuchlin zich in vergelijkbare bewoordingen uitgelaten in een brief aan het CSWV waarin hij de vergaande voorstellen van Kuylman van september 1948 afwees. Voorzitter Jongbloed, die het CSWV eveneens over deze kwestie had geadviseerd, kende zijn brief en had Reuchlins standpunt onderschreven.⁷¹

De vertegenwoordiger van de Algemene Katholieke Werkgevers Vereniging, L.J.M. van Son, schaarde zich eveneens achter dit standpunt. Ook hij gaf aan dat hij geen taak zag voor de werkgeversorganisaties. Later zou Van Son

69 Notulen cie-Jongbloed 23-05-1949. Ibidem.

70 Notulen cie-Jongbloed 23-05-1949. Ibidem.

71 Jongbloed aan Mauritz (CSWV), 07-12-1948 en Reuchlin aan Mauritz, 09-10-1949. (Bijlage bij Mauritz aan Slotemaker de Bruïne, 19-10-1948), IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

overigens verzoeken deze opmerking uit de notulen te schrappen.⁷² Vermoedelijk hing dat samen met het feit dat de emigratiecommissie van de KNBTB juist in deze periode haar emigratiewerkzaamheden begon uit te breiden naar de andere bedrijfssectoren en besloten had de 'overkoepelende' Katholieke Centrale Emigratie Stichting op te richten. De AKWV zou hiervan deel gaan uitmaken. De protestants-christelijke G. Wansink echter, die het Verbond van Protestants-Christelijke Werkgevers vertegenwoordigde, maar ook de Christelijke Boeren- en Tuindersbond, bracht de vergadering terug in het spoor. De commissie stond voor de opdracht de vraag naar 'het belang van bedrijfsleven bij emigratie' niet uit de losse pols, maar ten principale te beantwoorden. Hij wees erop dat dit belang voor de agrarische sector al heel lang duidelijk was, maar dat de rest van het bedrijfsleven zich hierover nog nooit had uitgesproken. Daarbij koos hij nadrukkelijk Kampschöers zijde. De overige sectoren mochten zich niet te snel aan hun verantwoordelijkheid onttrekken.

De commissieleden werden in positieve zin geprikkeld door deze opmerking. Bovendien waren allen van mening dat de Stichting van de Arbeid in elk geval een visie op de kwestie moest hebben en moest streven naar 'een vertegenwoordiging in de staatscommissie-Schilthuis'.⁷³ Voorzitter Jongbloed leidde de vergadering naar het formuleren van specifiekere deelvragen. Ten aanzien van de rol van het bedrijfsleven in het emigratievraagstuk stelde hij vast dat er duidelijke accentverschillen waren. Waar binnen de agrarische sector zowel werkgevers als werknemers belang hadden bij emigratie, waren dat in de industriële sector eigenlijk alleen de werknemers. Met die conclusie leek de opzet van de agrarische organisaties om de Centrale Stichting Landbouw Emigratie omgevormd te krijgen tot het centrale toporgaan in een vroeg stadium al minder kansrijk. Kampschöer wist echter bij het sluiten van de vergadering het initiatief opnieuw naar zich toe te trekken. Hij deelde mee dat hij de commissieleden alvast een organisatieschema zou toesturen dat in 'zijn kring' was opgesteld.⁷⁴ Door direct de vorm centraal te stellen – waarin uiteraard voor het bedrijfsleven als geheel een prominente plaats was ingetekend – trachtte hij de regie weer in 'boerenhanden' te krijgen. Het is de vraag of dat lukte en of er concessies voor nodig waren.

In de daaropvolgende bijeenkomsten werd de commissie het er vrij snel over eens dat emigratie in de toekomst 'gewenst en zelfs noodzakelijk' zou zijn. De demografische noodklok die de sociologen tijdens het ISONEVO-congres hadden geluid, galmde nog na. Men onderkende dat het voorlopig onduidelijk zou blijven of de voorgenomen industrialisatie voor voldoende opnamecapaciteit voor de rap groeiende beroepsbevolking kon zorgen. De ontwikkelingen in Duitsland en Indonesië achtte men zorgelijk. Dat bracht de commissie opnieuw bij de vraag of stimulering en uitvoering van emigratie in handen van overheidsinstellingen of bij organisaties van het bedrijfsleven thuishoorde. Dat er een overheidstaak lag op het gebied van internationale onderhandelingen stond niet ter discussie. Maar mocht de overheid op individueel niveau beperkingen opleggen – zoals het deviezenbeleid tot nu toe werd ervaren – of zelfs druk uitoefenen? De greep van het Rijksarbeidsbureau op emigratie – uiteindelijk ook

72 Notulen cie-Jongbloed 01-09-1949. Ibidem.

73 Notulen cie-Jongbloed 23-05-1949. Ibidem.

74 Notulen cie-Jongbloed 23-05-1949. Ibidem.

de uitkeringsinstantie bij werkloosheid – maakte dit laatste niet denkbeeldig.⁷⁵ Anderzijds, als het vooral een kwestie van het bedrijfsleven was, hoe viel dan te voorkomen dat er bepaalde deelbelangen zouden prevaleren?

In de praktijk kwam de commissie-Jongbloed met de beantwoording van deze vragen niet veel verder dan de vorige bijeenkomst. Een eigen geluid van de middenstandsbonden bleef uit of was niet te onderscheiden. De voorlopige Commissie van Overleg van Middenstandsbonden had eerder dat jaar bepaald, in reactie op de brieven uit de agrarische sector, dat ze op het gebied van de emigratieorganisatie geen taak zag voor zichzelf.⁷⁶ W.P. Hollebrands van de Christelijke Middenstandsbond (CMB) zweeg of maakte zo weinig indruk dat zijn woorden niet zijn genotuleerd. De katholieke middenstandsbond was aanvankelijk nogal geprikkeld geweest naar aanleiding van Kampschöers schrijven van oktober 1948. Het was duidelijk dat de katholieke middenstand in 'het gedrang' zou komen, gezien de zetelverdeling die de Centrale Stichting Landbouw Emigratie voorstelde in het voorziene bestuursorgaan. 'Poot strak houden' luidde toen het motto.⁷⁷ In plaats daarvan leek de bond vooral mee te bewegen. Men had er immers voor gekozen zich te laten vertegenwoordigen door Kampschöer, wiens bestuursnetwerk zich tot de middenstand uitstrekte.⁷⁸ Evenals bij de katholieke werkgevers het geval was, kan ook voor de katholieke middenstand de op handen zijnde oprichting van de Katholieke Centrale Emigratie Stichting een rol hebben gespeeld. Vaandrager hield namens de 'algemene' Koninklijke Nederlandse Middenstandsbond eveneens zijn mond. Op basis van deze gegevens lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de middenstand de emigratieproblematiek niet hoog op de prioriteitenlijst had.

Het Nederlands Verbond van Vakverenigingen had in de voorgaande vergadering al nadrukkelijk te kennen gegeven een relatie tussen emigratie en arbeidsmarkt te zien. Het Verbond aanvaardde niet alleen de consequenties van een centrale overheidssturing, maar achtte deze in het algemeen belang zelfs noodzakelijk. Daarin nam dit Verbond aan werknemerszijde de meest uitgesproken positie in. De collegae-bestuurders van het Christelijk Nationaal Vakverbond F.P. Fuykschot en J.A. Middelhuis van de Katholieke Arbeidersbeweging lieten zich niet expliciet uit over een dergelijk verband. Fuykschot, die enkele jaren later een prominente rol zou spelen bij de oprichting van een Nederlandse vakvereniging in Canada,⁷⁹ wees vooral op het feit dat er nogal wat verschillende soorten belangen met emigratie waren gemoeid. Gezinsbelangen

75 Directeur-generaal van het Rijksarbeidsbureau Van Mill had dit argument vanuit de 'positieve insteek' zelf ingebracht in een vergadering van de Stichting Landverhuizing Nederland. De subsidiëring van de eerste groep minder geschoolde emigranten naar Australië in februari 1949 had hij verdedigd door erop te wijzen dat met een dergelijk beleid de eindeloze steunverlening uit de jaren 1930 kon worden vermeden. Notulen DB SLN 11-10-1948, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

76 Notulen CvO Middenstandsbonden 25-01-1949, IISG, collectie Neuteboom, inv.nr. 107.

77 Handgeschreven notitie op brief aan Hoofdbestuur NRKM, 16-10-1948, KDC, archief NKOV, inv.nr. 636.

78 Zie hiervoor ook Duffhues e.a., *Bewegende patronen*; vgl. Krajenbrink, 'Haags bolwerk op Gronings boerenef?', 251.

79 Werkman, 'Laat uw doel hervorming zijn!', 292-312. Zie hiervoor tevens de beschrijvingen in de onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, CNV en 'Peter Speelman' (inzake oprichting Christian Labour Association Canada), via www.historici.nl.

speelden bijvoorbeeld eveneens een grote rol. Hij achtte een 'apparaat' gewenst, waarin overheid en bedrijfsleven beide een taak zouden hebben. Deze zou echter vooral op het gebied van coördinatie en advisering moeten liggen. Idealiter zouden de emigrantenbelangen zelf behartigd worden door één orgaan, dat moest voortkomen uit verschillende belangenorganisaties.⁸⁰

Daarmee was de commissie bijna als vanzelfsprekend op het punt 'organisatie' beland en kreeg de principiële vraag 'bedrijfsleven ja of nee' vooralsnog een impliciet antwoord in de vorm van 'overheid én bedrijfsleven én emigrantenverenigingen'. De voorzet die Fuykschot op organisatorisch niveau had gegeven, zou Wansink van de Christelijke Boeren- en Tuinders Bond echter niet laten lopen. Hij kopte het schot voor open doel in: de Christelijke Emigratie Centrale had een dergelijke ideaaltypische opbouw! 'Dit is een kruising van een emigratiecentrale uit het bedrijfsleven en een emigratievereniging. Daarin is vertegenwoordigd het CNV, de Middenstandsbonden, de werkgeversbonden en boeren- en tuindersbonden'.⁸¹ Vanaf dat moment namen de commissieleden het schema dat Kampschöer de leden had toegezonden als leidraad voor hun verdere discussie. Het is duidelijk dat het gebaseerd was op Kampschöers schema van oktober 1948, zoals hij dat had toegezonden aan de katholieke middenstandsbond. Zijn voorstel van juni 1949 aan alle leden van de commissie-Jongbloed echter op twee essentiële punten van dat eerdere schema (zie schema's 5.1 en 5.2).⁸²



Schema 5.1 Organisatievoorstel KNBTB oktober 1948: 'PBO-model'

80 Notulen cie-Jongbloed 08-07-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

81 Notulen cie-Jongbloed 08-07-1949, Ibidem.

82 Organogram bij nota aan de leden hoofdbestuur Nederlandse Rooms Katholieke Middenstandsbond 16-10-1948, KDC, archief NKOV, inv.nr. 636 en organogram bij nota-Kampschöer aan Jongbloed, 23-06-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.



Schema 5.2 Organisatievoorstel KNBTB juni 1949: 'CEC-model'

In oktober was het ordenende beginsel in rooms-katholieke visie nog 'professie' geweest. In de voorziene Emigratie Stichting Nederland zouden de vier sectoren Landbouw-Industrie-Middenstand-Vrije beroepen vertegenwoordigd zijn. Elke sector bestond zelf weer uit afgevaardigden van de 'emigratiestichtingen' van standsorganisaties van werkgevers en werknemers, per levensbeschouwing. Het raster bestond dus uit een 'verticale' ordening per beroepssector, waarbij er een 'horizontale' nevenordening op basis van religie was voorzien. Onderaan 'hingen' niet nader of in elk geval niet-naar-beroep-gespecificeerde katholieke, christelijke en neutrale emigratieverenigingen. In het organogram van juni 1949 was nog steeds een Emigratie Stichting Nederland voorzien, met een eigen uitvoerend apparaat. Nu werd het bestuur echter samengesteld uit vertegenwoordigers van drie naar levensbeschouwing geordende 'emigratiecentrales', nl. de – reeds bestaande – Christelijke Emigratie Centrale, een Katholieke Centrale Emigratie Stichting (in-oprichting) en een nog niet bestaande Algemene Emigratie Centrale. De besturen van deze centrales zouden zijn samengesteld uit afgevaardigden van de emigratiestichtingen van de organisaties van werkgevers en werknemers uit de vier beroepssectoren. Voor elke emigratiecentrale was een eigen uitvoeringsorganisatie voorzien. Daarnaast voerde Kampschöer in zijn voorstel van juni Algemene Zaken als portefeuillehouder op. De coördinatie van overheidsbetrokkenen zou worden gedelegeerd aan een regeringscommissariaat voor emigratieaangelegenheden.

Daarmee had de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond de ommezwaai gemaakt van een organisatie hoofdzakelijk gebaseerd op 'professie' naar een organisatie waarin 'confessie' voorop stond. Hiervoor is een aantal verklarende factoren aan te wijzen. Het was vermoedelijk een gebaar naar de Christelijke Boeren- en Tuindersbond. Deze had uiteindelijk vanaf het begin een afkeer gehad tegen de overkoepeling door beroepssector, zoals belichaamd door de Centrale Stichting Landbouw Emigratie. Zeker toen deze koepelorganisatie de uitvoering ter hand bleek te nemen, zoals de praktijk zich ontwikkelde

bij de CSLE als gevolg van haar competentiestrijd met de Stichting Landverhuizing Nederland. Door uit te gaan van emigratiecentrales naar het model van de Christelijke Emigratie Centrale, met een *eigen* uitvoeringsbureau, bleef de uitvoering op niveau van de standsorganisaties gegarandeerd, iets wat uiteindelijk ook beter te rijmen viel met het katholieke subsidiariteitsprincipe.⁸³

Het 'CEC-model' had bovendien al aan momentum gewonnen in oktober 1948. Toen was het 'katholieke model per beroepssector' zoals dit ook was uitgewerkt in stukken van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie besproken binnen de Stichting Landverhuizing Nederland. Daar had onderdirecteur G.K. de Clercq echter gewezen op het feit dat *juist* in het geval van emigratie het niet logisch was om de belangenbehartigende instantie te organiseren naar beroep. Beroep als 'samenbindende factor' zou in de meeste gevallen op het moment van emigratie wegvallen. De factor religie daarentegen was voor Nederlandse emigranten in het buitenland essentieel: ze verenigden zich naar levensbeschouwing zoals de praktijk uitwees. Daarom was het naar zijn mening zinvoller de belangenbehartiging in Nederland – ook bedoeld voor nazorg in het buitenland – eveneens volgens die factor te organiseren: 'volgens het voorbeeld van de Christelijke Emigratie Centrale', zoals de Clercq letterlijk in zijn nota schreef.⁸⁴ De Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond lijkt ontvankelijk te zijn geweest voor dit argument. In december 1948 besloot het dagelijks bestuur van de Emigratiestichting van de KNBTB het initiatief te nemen tot de oprichting van de Katholieke Centrale Emigratie Stichting, die het voorbeeld van de Christelijke Emigratie Centrale zeer dicht naderde.⁸⁵

Met deze keuze van de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond om op te schuiven richting het CEC-model ontstond het meer klassieke patroon, waarin de confessionele landbouworganisaties samen één lijn trokken en het Koninklijk Nederlands Landbouw-Comité water bij de wijn moest doen binnen het 'groene front'. Vaandragers deden binnen de commissie-Jongbloed weliswaar nog een halfslachtige poging de overige leden ervan te overtuigen dat hij voor emigratieaangelegenheden 'liever één nationale organisatie van het bedrijfsleven [zou] willen vormen, niet gebaseerd op de drie zuilen-theorie'.⁸⁶ Het lijkt een zwakke echo van het pleidooi van de KNLC tijdens de Tweede Wereldoorlog om tot één centrale landbouworganisatie te komen.⁸⁷ Het feit dat vanaf de eerste vergadering de niet-agrarische ondernemers weinig interesse hadden getoond in emigratie en diverse commissieleden hadden gewezen op de rol die andere dan bedrijfsbelangen bij emigratie speelden, bepaalde vermoedelijk zijn keuze om ook op dat moment de agrarische gelederen gesloten te houden.

83 Smits wijst er in zijn studie over de KNBTB op dat er binnen de KNBTB vergelijkbare ambivalente gevoelens leefden bij het overdragen van bevoegdheden aan de Stichting voor de Landbouw en later het Landbouwschap. Smits, *Boeren met beleid*, 165.

84 Nota de Clercq, bijlage bij SLN aan Staf, 04-10-1948, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185. Vgl. Leo Lucassen en Rinus Penninx, die eveneens het belang van religie of levensbeschouwing bij integratieprocessen constateren in hun artikel 'Caught between Scylla and Charybdis?', 3.

85 Het verschil zat vooral in de juridische vorm: de KCES was een stichting, zodat er geen particulieren lid konden worden. Notulen DB Emigratiestichting KNBTB 15-12-1948, KDC, archief KNBTB, inv.nr. 3394; vgl. Smits, *Kompas*, 52.

86 Notulen cie-Jongbloed 08-07-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

87 Zie hiervoor hoofdstuk 4.

De concrete vraag van Reuchlin naar aanleiding van de bespreking van Kampschöers schema, of de katholieken al bezig waren een eigen emigratiecentrale te vormen, werd zodoende niet alleen van katholieke zijde positief beantwoord. Ook Vaandrager gaf aan dat de algemene zuil weliswaar 'nog niet omlijnd' was, maar dat binnen het KNLC 'de gedachte leeft de overige organisaties, die met elkaar de algemene zuil kunnen vormen, te polsen'.⁸⁸ De beeldvorming die KNLC-voorzitter Kuyman een jaar daarvoor had gebruikt, bleef deze keer achterwege. Men was uiteindelijk als bedrijfsleven onder elkaar.

Het tweede punt waarop Kampschöers nieuwe schema afweek van het oorspronkelijke – emigratie onder verantwoordelijkheid van Algemene Zaken, via een regeringscommissariaat – had vooral tot doel de invloed van het Rijksarbeidsbureau op de emigratie terug te dringen. Kampschöer was echter niet aanwezig om zijn visie nader toe te lichten. Zijn afmelding voor de vergadering had vermoedelijk alles te maken met het feit dat hij zijn nieuwe organisatie-schema zelf binnen de commissie-Schilthuis wilde verdedigen, waar het ook was ingebracht. De vergaderingen van beide commissies stonden aanvankelijk op dezelfde dag gepland.⁸⁹

In zijn plaats nam Wansink van de Christelijke Boeren- en Tuindersbond de verdediging van de voorkeur voor Algemene Zaken voor zijn rekening. Hij wees op het feit dat emigratie een 'vrijwillig karakter' moest behouden. De overige commissieleden bleken echter minder ontvankelijk voor de tegenstelling 'individuele keuzevrijheid' versus 'opgelegde overheidsbeslissing als gevolg van bemoeienis van het Rijksarbeidsbureau' die de agrarische sector steeds vaker gebruikte in zijn competentiestrijd met het Rijksarbeidsbureau. Feitelijk waren alle commissieleden het met elkaar eens dat emigratie op basis van vrijwilligheid moest plaatsvinden, ook P. de Vries, secretaris van het NVV, die Van der Lende na de eerste vergadering verving. De eendimensionale voorstelling dat het Rijksarbeidsbureau per definitie gelijk stond met 'dwang' vond men echter overdreven. Het was uiteindelijk de minister van Sociale Zaken, die in deze politiek verantwoordelijk was en het laatste woord had, zoals voorzitter Jongbloed het verwoordde. Enige betrokkenheid van het Rijksarbeidsbureau was juist voor de hand liggend. Emigratie in de volle breedte ging uiteindelijk 'niet alleen om zelfstandigen, maar ook om emigratie van werknemers'.⁹⁰ Hoewel niet met zoveel woorden uitgesproken, kan hieruit geconcludeerd worden dat de overige commissieleden de perceptie van het begrip emigratie dat de agrarische sector er op na leek te houden en die vooral gebaseerd was op het veronderstelde doel van de eigen achterban – het zich *vestigen als zelfstandige* – te eenzijdig vond. Zij beschouwden emigratie wel degelijk als een mogelijk onderdeel van sociale politiek.

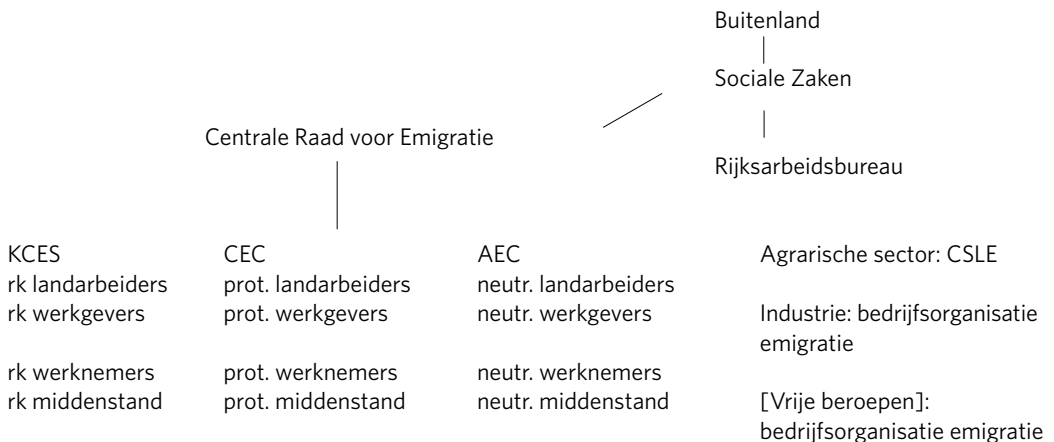
Op grond van deze constatering had Jongbloed een nieuw organisatie-schema ontworpen (schema 5.3). Daarin bleef Sociale Zaken verantwoordelijk voor het algemene emigratiebeleid en de internationale contacten. Een ander

88 Notulen cie-Jongbloed 08-07-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

89 Vgl. Jos van Campen aan Jongbloed, 23-06-1949 met notulen cie-Schilthuis, 05-07-1949. De vergadering van de commissie Jongbloed zou uiteindelijk plaatsvinden op 08-07-1949, maar worden bijgewoond door Jos van Campen als plaatsvervanger voor Kampschöer, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210; NA, SZW, Arbeidsbemiddeling 1945-1959, inv.nr. 896.

90 Notulen cie-Jongbloed 01-09-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

belangrijk verschil met het schema van Kampschöer was de instelling van een centrale raad voor de emigratie. Hij zou dienen als orgaan van overleg voor alle particuliere organen en als adviesinstantie voor de overheid. Deze raad had echter nadrukkelijk geen uitvoerende taken. Die bleven voorbestemd voor bestaande en nog in te stellen emigratiecommissies van werkgevers, middenstanders, werknemers en vrije beroepen en overige emigratieverenigingen. Dat wil zeggen: voor *alle* particuliere organisaties die uit het maatschappelijk leven zouden voortkomen. Bestuurlijk zouden al deze diverse uitvoerende organisaties worden overkoepeld door de drie emigratiecentrales, die Kampschöer had voorzien.⁹¹ Daarnaast zouden de emigratiecommissies uit het bedrijfsleven echter ook nog eens vertegenwoordigd zijn in zogenaamde bedrijfsemigratieorganen. Deze konden desgewenst per bedrijfstak worden ingesteld, naar voorbeeld van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie. Ze waren nevensgeschikt aan de drie emigratiecentrales en zouden eveneens een plaats krijgen in het voorziene 'toporgaan', de centrale raad voor de emigratie. Het leek Jongbloed zinnig dergelijke bedrijfsemigratieorganen op te nemen 'met het oog op de ontwikkeling, welke in het raam van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie kan worden verwacht'.⁹² Deze 'optelsom' van de beide schema's van Kampschöer, waarin alleen de topstructuur afweek, leidde bij sommigen binnen de commissie tot zorg voor overorganisatie. Desalniettemin zou Jongbloeds voorstel het eindrapport halen.



Schema 5.3. Organisatievoorstel Commissie Jongbloed november 1949

Op basis van dit eindrapport valt goed na te gaan welke punten de agrarische sector voor het moment binnenhaalde. De commissie concludeerde emigratie

⁹¹ Notulen cie-Jongbloed 11-10-1949. Ibidem.

⁹² Toelichting op Schema organisatie der emigratie behorende bij het rapport van de Emigratie Commissie van de Stichting van de Arbeid, 31-10-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

noodzakelijk te vinden, maar vooral als 'daad van vrije wil'. Veel nadrukkelijker dan in de gespreksnotulen is terug te vinden, duikt de formulering op dat emigratie 'geen internationale arbeidsbemiddeling' was. Daarom zou van centrale overheidssturing moeten worden afgezien. Dat de overheid in zekere mate richting zou geven aan het emigratiebeleid achtte de commissie echter 'gewenst, althans niet verwerpelijk'. Met dit soort redacties en zinswendingen was getracht de uiterste standpunten binnen de commissie met elkaar te verzoenen. De commissie was ondubbelzinnig in haar conclusie dat de meningen binnen het bedrijfsleven over emigratie verdeeld waren. Anders dan in de landbouw waar werkgevers en werknemers dezelfde belangen hadden, zouden industriële werkgevers, vooral die in bouw- en metaalnijverheid niet graag hun werknemers zien vertrekken. Emigratie uit deze sectoren zou zelfs remmend kunnen werken op de verdere industrialisatie van Nederland. De commissie was dan ook niet tot 'volledige overeenstemming' gekomen over de vraag of het bedrijfsleven taken had ten opzichte van zowel 'bevordering van emigratie in het algemeen' als ten opzichte van belangenbehartiging van individuele emigranten.

Consequenties – bijvoorbeeld in die zin dat het bedrijfsleven genoeg zou nemen met een zuiver adviserende rol, of dat inderdaad alleen de agrarische sector organisatorisch betrokken zou blijven – werden aan deze constatering echter niet verbonden. In plaats daarvan koos men voor een oplossing die vergelijkbaar was met de uitkomst van de discussie over de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Al naar gelang behoefte en wenselijkheid moest het bedrijfsleven voor elke bedrijfstak emigratiebedrijfsorganen kunnen instellen. Tegelijkertijd werd het idee van drie emigratiecentrales definitief omarmd.⁹³ Daarmee betaalde de 'voorsprong' die de agrarische sector had, nog steeds vooral in de gedachtevorming, zich uit. De rol van het Rijksarbeidsbureau moest beperkt blijven tot het verstrekken van inlichtingen, die Sociale Zaken nodig had om beleidsrichtlijnen te geven. Daarnaast mochten de gewestelijke arbeidsbureaus uitsluitend algemene inlichtingen verstrekken aan individuele aspirant-emigranten. Het bestuur van de Stichting van de Arbeid zou het rapport in een aantal vergaderingen bespreken en goedkeuren. Tevens werd het de commissie-Schilthuis toegestuurd.⁹⁴ Eigen deelname achtte men vermoedelijk niet meer reëel of zinvol.

Daarmee was de agrarische sector in elk geval in zijn opzet geslaagd om via een gezaghebbende organisatie als de Stichting van de Arbeid het gehele bedrijfsleven een uitspraak te ontlokken die meer draagvlak moest creëren voor 'zelf doen' bij emigratie. Het Nederlands Verbond van Vakverenigingen bleef hiermee de meeste moeite houden. Dat beperkte zich niet tot het cynische commentaar van De Vries in de kantlijn van het eindrapport. 'Propaganda' kalkte hij naast de passage over de noodzaak om de overheidsinvloed terug te dringen en: 'iedere groep wil een eigen niet-apparaat', bij het inderdaad merkwaardig aandoende pleidooi om organisatorische 'soberheid' in acht te nemen.⁹⁵ Ook in de bestuursvergadering van de Stichting maakte het NVV deze bezwaren kenbaar, alhoewel het Verbond gelijktijdig aangaf zich wel in het organisatieschema

93 Bovenstaande citaten alle afkomstig uit Eindrapport cie-Jongbloed, 4-11-1949. Ibid.

94 Zie bijv. notulen bestuur Stichting van de Arbeid 18-11-1949 en Jongbloed aan cie-Schilthuis, 17-12-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

95 Eindrapport cie-Jongbloed, 4-11-1949, exemplaar De Vries, IISG, archief NVV, code 1950 H 80.

als zodanig te kunnen vinden.⁹⁶ De bezwaren – de beperkte rol van de overheid en het ‘lustig opdelen van het emigratiewerk in drie richtingen’ – zouden uiteindelijk nog eens worden toegelicht in een nota aan het bestuur.⁹⁷ Het NVV stond echter alleen in zijn standpunt. De werkgevers hadden hun aanvankelijke bezwaren laten varen. Ten dele waren ze uit elkaar gespeeld door het KNBTB-initiatief tot oprichting van de Katholieke Centrale Emigratie Stichting, maar tegelijkertijd als geheel tevredengesteld door de indirecte en facultatieve rol voor hun eigen organisaties waartoe het organisatievoorstel van de commissie-Jongbloed de ruimte liet. Zij hoefden op dit vlak dus niet per se samen te werken met de werknemers, terwijl voor elk van de partijen toch ruimte was gecreëerd een eigen geluid te laten horen. Voor de confessionele werknemersbonden gold feitelijk hetzelfde.

Het ultieme streven van de agrarische sector om de Centrale Stichting Landbouw Emigratie om te vormen tot landelijk ‘toporgaan’ – het liefst met publiekrechtelijke bevoegdheden – voor de totale emigratiecoördinatie, de centrale uitvoering en de contacten met overheden in binnenland en tot op zekere hoogte ook in het buitenland was echter vooralsnog niet gehonoreerd. Dat hield niet in dat deze gedachte ook direct zou worden losgelaten. Eerst was het echter zaak de strijd voort te zetten binnen de regeringscommissie-Schilthuis.

Patstelling in de commissie Landbouw-Emigratie

Het overleg in de commissie-Schilthuis kende een uitermate stroef verloop.⁹⁸ Op het moment dat de commissie-Jongbloed rapporteerde, was deze officiële regeringscommissie al voor de tiende maal bijeen geweest. Het einde leek nog niet in zicht. In een poging de zaak wat te bespoedigen, had voorzitter Schilthuis een lijst opgesteld van nog te behandelen onderwerpen, die tegelijk als leidraad kon dienen bij het opstellen van het eindrapport. Bij de bespreking ervan bleek er echter binnen de commissie nog steeds geen overeenstemming te bestaan over de interpretatie van de opdracht. Dit verschil in inzicht zou tot de laatste vergadering duren. Ook heerste er grote irritatie over het gebrek aan samenwerking tussen de twee secretarissen – waarvan er één afkomstig was van het Rijksarbidsbureau en de ander van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie.⁹⁹ Er ging dus nogal wat mis, terwijl deze commissie toch primair was ingesteld om de eerder ontstane moeizame verhoudingen vlot te trekken. Het uitsluitend samenbrengen van de strijdende partijen leek inderdaad niet de meest voor de hand liggende keuze om tot een vruchtbaar resultaat te komen.

Dat resultaat zou uiteindelijk bestaan uit het rapport van de commissie en twee minderheidsnota's, onder meer van Van Mill van het Rijksarbidsbureau.¹⁰⁰ Van Mills nota was ongeveer even lang als het commissieadvies zelf. Niet alleen was hij beter onderbouwd, maar bovenal stonden de belangrijkste

96 Notulen bestuur Stichting van de Arbeid 18-11-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

97 Nota NVV 23-11-1949, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

98 Personele samenstelling: onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Commissie Landbouw-Emigratie, via www.historici.nl.

99 Notulen 25-10-1949, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896.

100 Schilthuis, *Verslag aan de Minister van Sociale Zaken van de Commissie Landbouwemigratie*.

organisatorische aanbevelingen haaks op die uit het hoofdrapport. Het is dus de vraag waarom Van Mill zelf in november 1948 aan minister Joekes had voorgesteld om de opdracht beperkt te houden tot emigratie uit de agrarische sector, daarmee de wens van een aantal kabinetsleden negerend. Waarom niet de zaak wat breder getrokken, zodat er door frisse gezichtspunten een opener uitwisseling had kunnen ontstaan? Hoewel een antwoord op die vraag tot op zekere hoogte speculatie blijft, valt er op basis van zijn voorstellen en opstelling binnen de commissie wel een beredeneerde veronderstelling te maken. Zijn opvattingen, zoals neergelegd in het advies dat door het kabinet werd overgenomen, bleken overigens niet alleen consequenties op inhoudelijk vlak te hebben. Ze verstoorden de vergaderroutine van de commissie en veroorzaakten in toenemende mate druk op de onderlinge verhoudingen.

Van Mill kende de intenties van de agrarische sector ten aanzien van het onderwerp maar al te goed. Als lid van het dagelijks bestuur van de Stichting Landverhuizing Nederland had hij de ruzies van het voorjaar van 1947 niet alleen meegemaakt, maar was hij er min of meer zelf 'oorzaak' van geweest, als hoogste ambtenaar van het Rijksarbeidsbureau. Hij wist dus dat indien de agrarische sector erin zou slagen de overige sectoren van het bedrijfsleven te mobiliseren, dat wel eens kon uitlopen op een vervanging van de Stichting Landverhuizing Nederland. In dat geval zou ook het Rijksarbeidsbureau zijn grip op emigratie-aangelegenheden kunnen verliezen, zo niet helemaal, dan toch op een aantal praktische aspecten ervan. Toen secretaris-generaal Van Rhijn van Sociale Zaken hem de keuze liet voor een brede of beperkte opdracht aan de regeringscommissie, zette hij dan ook niet in op volledige winst maar op een *salonremise*. Zowel recent gehouden discussies in het dagelijks bestuur van de SLN als een aantal internationale ontwikkelingen hadden hem op dat spoor gezet.

Hij schreef Van Rhijn in antwoord op diens verzoek dat de International Labour Organization (ILO) op korte termijn een herziening zou agenderen van de 'Migration for Employment Convention' uit 1939.¹⁰¹ Op grond van de besprekingen die hij voor dit onderwerp had gevoerd, concludeerde hij dat er een internationale ontwikkeling gaande was, waarbij er een onderscheid werd gemaakt tussen *migration for landsettlement* en *migration for employment*. Deze laatste vorm werd steeds minder vaak met de klassieke term 'emigratie' aangeduid, maar eerder met 'internationale arbeidsbemiddeling'.¹⁰² Een nadere analyse van de verschillen in de definitie of beargumentering van het 'waarom' achter het onderscheid liet hij achterwege. Hierna zal ook blijken dat hijzelf het geen wezenlijk onderscheid vond.¹⁰³

In plaats daarvan benadrukte hij in zijn nota dat de uitvoering van deze laatste vorm van migratie niet alleen in Europees, maar in mondiaal verband aan de *nationale* arbeidsbureaus toeviel. Hij liet niet na te wijzen op het feit dat

101 Zie hiervoor hoofdstuk 1, § Juridische kaders.

102 Aantekeningen Van Mill op nota Van Rhijn aan Van Mill, 03-11-1948 en nota Van Mill aan Van Rhijn 29-11-1948, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896.

103 De ILO meende evenmin dat er een principieel onderscheid bestond: uit § 3c van de ILO-declaratie (1944 Philadelphia) valt op te maken dat onder 'transfer of labour' zowel migration for employment als migration for settlement werd verstaan. Vittin-Balima, 'Migrant workers: The ILO Standards', 10, noot 3.

de ILO in juni dat jaar daartoe Conventie 88 had aangenomen.¹⁰⁴ Deze schreef een gecentraliseerde organisatie van arbeidsbureaus op nationaal niveau voor, om internationale uitwisseling van gegevens en internationale bemiddeling van manpower mogelijk te maken. Gezien deze ontwikkelingen leek het hem beter de opdracht aan de commissie beperkt te houden tot *migration for landsettlement*. Dit kon vertraging voorkomen. De opdracht was al veelomvattend en deze vorm was voor Nederland het meest belangrijk, gegeven het overschot aan boerenzoons. Bovendien hadden 'verschillende landbouworganisaties in het kader van het georganiseerd bedrijfsleven ...reeds stappen tot het leveren van een belangrijke bijdrage ...ondernomen'.¹⁰⁵

Van Mill sloot met zijn woordkeuze en argumentatie eveneens aan bij een discussie die kort daarvoor had plaatsgevonden in een bestuursvergadering van de Stichting Landverhuizing Nederland.¹⁰⁶ Daar waren de afspraken met Australië besproken om minder geschoolden naar Australië te laten emigreren, met een Nederlands voorschot op de reiskosten en Australische garantie van plaatsing en nazorg. De Centrale Stichting Landbouw Emigratie verwoordde daarbij de verschillende aannames die aan het begrip emigratie kleefden. Directeur Cnossen had geconstateerd dat het 'na de bevrijding het grote doel voor Nederlanders die wensten te emigreren' was om 'zich zelfstandig te vestigen'. Door nu ook minder geschoolden te laten emigreren liet men dit principe varen en gaf men 'emigratie het karakter van internationale arbeidsbemiddeling'. Uit Cnossens' verdere argumentatie blijkt echter dat hij niet per se een probleem had met deze zogenaamde karakterverandering. Ook hij was 'een voorstander van emigratie – zelfs van alle categorieën Nederlanders' en van 'snel werken'. 'Gesteunde emigratie' vond hij echter 'een gevaarlijk experiment. Van de voorschotten ziet men nooit een cent terug. Het zijn dus eigenlijk toeslagen en men past hiermede discriminatie toe op Nederlandse burgers'.

Het ging hem als woordvoerder van de CSLE dus eerder om de achterstelling van iedereen met enig eigen bezit, die bij emigratie stevast te maken kreeg met de deviezenbeperkingen – de agrarische sector voorop – dan om het onderscheid als zodanig. Cnossen liet namelijk ook weten zich persoonlijk niet te verzetten tegen de ontwikkeling zoals die zich voordeed ten aanzien van Australië. Van Mill meende zodoende voldoende argumenten te hebben om bij de opdracht aan de adviescommissie in te zetten op een striktere organisatorische taakverdeling op basis van dit onderscheid en koos zekerheidshalve voor de beperkte opdracht. Door de niet-agrarische emigratie niet ter discussie te stellen, zou deze op grond van de internationale regelingen logischerwijs bij het Rijksarbeidsbureau blijven. De agrarische sector kon dan tevreden worden gesteld door formeel meer betrokken te worden bij de uitvoering van emigratie van de eigen beroepssector, was kennelijk zijn redenering.

Van Mill stelde als opdracht voor: 'Het uitbrengen van advies aan de regering omtrent de noodzaak en de omvang van emigratie van hen, die zich in de agrarische beroepen zowel in als buiten Europa als zelfstandigen gaan vestigen, dan wel beogen dit zo spoedig mogelijk te doen.' Verder moest de commis-

104 Zie hiervoor hoofdstuk 4, § Ordening tussen etatisme en corporatisme.

105 Nota Van Mill aan Van Rhijn 29-11-1948, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896.

106 Hiernavolgende citaten uit notulen DB SLN 11-10-1948, NA, Landbouw / Algemene Zaken, 2.11.07.01, doos 185.

sie adviseren over 'de meest doeltreffende organisatie van deze emigratie op grondslag van de belangen welke hier voor zowel de overheid als georganiseerd bedrijfsleven liggen en welke passen in het kader van de zich internationaal ontwikkelende organisatie van emigratie van arbeiders in loondienst'.¹⁰⁷ Met andere woorden: welke pasten bij het gegeven dat het Rijksarbeidsbureau op dat laatste vlak in elk geval een hoofdrol speelde. Ook uit zijn voorstel voor een personele samenstelling voor de commissie sprak vertrouwen in een keurige puntendeling als uitkomst. Hij stelde voor om zes vertegenwoordigers van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie te benoemen en zes vertegenwoordigers van de diverse departementen (twee van Sociale Zaken en verder één van Landbouw, Buitenlandse Zaken, Financiën en Verkeer) naast één vertegenwoordiger van de reders en de voorzitter.

Secretaris-generaal Van Rhijn stuurde Van Mills nota door naar minister Joekes. Als extra argument om de opdracht *beperkt* te houden tot landbouwemigratie benadrukte Van Rhijn nog eens de organisatorische achterstand die de niet-agrarische sectoren op dat moment nog hadden.¹⁰⁸ Toen Joekes dit voorstel in de ministerraad inbracht, stuitte hij aanvankelijk op weerstand. Zowel Mansholt van Landbouw als de KVP-minister van Economische Zaken Van den Brink, waren van mening dat emigratie in zijn algemeenheid moest worden behandeld, zoals ze eerder hadden bepleit. Drees, zelf voorstander van een kleine interdepartementale commissie om teveel discussie met het middenveld te vermijden, voelde echter niets voor een nog grotere commissie. Hij hakte de knoop door, zoals wel vaker in het voordeel van Joekes. Deze moest de ruimte krijgen de commissie naar eigen inzicht samen te stellen.¹⁰⁹ Wel zou hij Mansholt op de hoogte moeten houden. In zijn brief aan Landbouw nam Joekes de opdrachtformulering van Van Mill bijna letterlijk over. Alleen het woord waar de agrarische sector zo aan leek te hechten, het 'zelfstandigen', uit de frase 'als zelfstandigen gaan vestigen' sneuvelde.¹¹⁰

Het zou weinig verschil maken. Sterker, de vertegenwoordigers van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie wisten handig gebruik te maken van deze redactionele aanpassing om hun steeds groeiend ambitieniveau op het gebied van de emigratieorganisatie voor het voetlicht te krijgen. Van Mill had de situatie niet goed ingeschat. Hierdoor zou de commissie vanaf het begin tot het eind blijven ruziën over zowel de perceptie van het begrip emigratie als de daarmee samenhangende reikwijdte van de opdracht.

Kampschöer van de KNBTB zette de zaak tijdens de eerste vergadering meteen op scherp. Hij betreurde de beperkte opdracht van de commissie. De aangebrachte scheiding tussen *migration for employment* en *migration for land settlement* vond hij 'kunstmatig, daar emigratie blijvende vestiging in een vreemd land betekent'.¹¹¹ Daarom wilde hij nu zo graag het vraagstuk 'in zijn geheel' bezien. De 'vestiging als zelfstandige' had naadloos plaatsgemaakt voor het niet-

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Aantekeningen Van Rhijn op nota Van Mill aan Van Rhijn 29-11-1948 en nota Van Rhijn aan Joekes, 01-12-1948, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896.

¹⁰⁹ Notulen ministerraad 06-12-1948. Vgl. Maas, *Kabinet-Drees Van Schaik*, Band A, 538.

¹¹⁰ Joekes aan Mansholt, 27-12-1948, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896.

¹¹¹ Dit citaat en hiernavolgende: notulen cie-Schilthuis 31-03-1949, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896. Cnossen had als directeur CSLE een nota (29-03-1949) opgesteld als leidraad voor de CSLE-leden bij de besprekingen in de commissie-

identieke 'blijvende vestiging'. Wat zijn opmerking over een bredere opdracht betreft kreeg Kampschöer vrijwel direct alle commissieleden achter zich, uitgezonderd Van Mill. Reuchlin, hier in zijn hoedanigheid als vertegenwoordiger van de scheepvaartmaatschappijen aanwezig, beaamde dat emigratie vanuit het vervoerdersperspectief inderdaad beter als geheel kon worden behandeld. De ambtenaren van Scheepvaart en Buitenlandse Zaken vielen hem bij. Hartland van de Stichting Landverhuizing Nederland sloot zich hierbij schoorvoetend aan, alhoewel hij eraan toevoegde dat het goed mogelijk was om over landbouw afzonderlijk te adviseren. Een maand later zou Kampschöer in de commissie-Jongbloed aan deze discussie refereren.

Overige vertegenwoordigers van de landbouworganisaties grepen het moment aan om nog eens stevig te benadrukken hoe groot hun afkeer eigenlijk was van 'internationale arbeidsbemiddeling'. Warnaar van de CEC, die in deze commissie de Christelijke Boeren- en Tuindersbond vertegenwoordigde, betoogde 'persoonlijk huiverig' te zijn van internationale arbeidsbemiddeling. De katholieke A.A. Pannebakker wees erop dat grote groepen landarbeiders emigreerden om voor zichzelf te beginnen. Voor deze groepen wilde hij 'beslist geen arbeidsbemiddeling zien aangewend'. Voorzitter Schilthuis ging in op Pannebakkers opmerking: 'Internationale bemiddeling, die golven van verplaatsing zou te zien geven aansluitend op de conjunctuur, welke bij neerslag terug zouden vloeien, zou geen bevredigende oplossing zijn, geen emigratie genoemd kunnen worden, leiden tot een zwerversbestaan der betrokkenen en niet aan te bevelen zijn'. Hij besloot met de vaststelling dat 'werkelijke emigratie dient te leiden tot een vaste woonplaats en een opgaan in de natie'. Het is wat cynisch te veronderstellen dat hij met zijn typering van internationale arbeidsbemiddeling Van Mill bedoelde te ondersteunen in zijn oorspronkelijke voorstel om daarom juist wel onderscheid te maken tussen *migration for employment* en *migration for land settlement*. Steun, die gezien zijn sociaaldemocratische achtergrond misschien voor de hand had gelegen, bleef echter uit. In plaats daarvan ging Schilthuis mee in de wens van de commissieleden om breder te adviseren. De formulering van de opdracht bood daar volgens hem voldoende ruimte voor!

Zo kunnen we vaststellen dat geen van de niet-agrarische commissieleden noch de voorzitter vraagtekens zette bij het feit dat de agrarische afgevaardigden enerzijds hadden geconstateerd het onderscheid tussen beide migratievormen kunstmatig te vinden, terwijl ze anderzijds betoogden dat emigratie geen internationale arbeidsbemiddeling was of behoorde te zijn. Niemand stelde de inconsistentie van de redenering vast of verdedigde het feit dat een beperkte opdrachtinterpretatie een zekere logica in zich zou kunnen hebben, gezien de luidkeels beleden afkeer van internationale arbeidsbemiddeling door de landbouwsector. Gezien de samenstelling van de commissie waren er ook weinig leden die oog hadden voor het feit dat er twee zaken in de discussie oneigenlijk door elkaar liepen. Van Mill leek in zijn eigen zwaard te vallen. De agrarische sector bracht via deze semantische discussie over het begrip emigratie allerlei normatieve elementen in. Zo voorzag de beroepsgroep zich van een legitimatie om de praktische uitvoering van emigratie in het algemeen naar zich toe te trekken, met uitschakeling van het Rijksarbeidsbureau. De definiëring van het

Schilthuis, waarin opmerkingen van deze strekking voorkwamen, KDC, archief KCES, inv.nr. 324.

begrip emigratie speelde zodoende een steeds grotere rol in het debat over de organisatie. Hoewel meer bereid tot samenwerking deed Van Mill van zijn kant hetzelfde, waarbij hij zich echter vooral beriep op wetgeving. Hij leek juridisch gezien het 'gelijk' meer aan zijn zijde te hebben. Desalniettemin zou dat binnen deze commissie – en uiteindelijk ook daarbuiten – niet leiden tot het door hem beoogde resultaat.

Van Mill was tijdens de eerste vergaderingen echter nog vol goede moed. Hij zette 'uitvoerig de redenen uiteen die, voor zover hem bekend [!], de Minister er toe bewogen hebben de opdracht in deze vorm te geven'. Dat was vooral de wenselijkheid om snel tot resultaat te komen en de bestaande problemen op te lossen. Daarbij wees hij op de internationale ontwikkelingen en de ILO-afspraken waar Nederland zich aan had te houden. In latere vergaderingen beriep hij zich ook regelmatig op de Landverhuizingswet, die voorschreef adviesorganen uit de Arbeidsbemiddelingswet van 1930 te gebruiken. Van Mill betoogde tevens nadrukkelijk dat internationale arbeidsbemiddeling niet alleen leidde tot tijdelijke migratie, maar ook tot blijvende vestiging, alleen dan van arbeiders in loondienst. Impliciet erkende hij daarmee dat ook hij geen principieel verschil zag in het karakter van de emigratie zelf, maar hooguit in de achtergrond en de intenties van de vertrekkers. Ook dat verschil achtte hij – gezien zijn praktijkervaring – relatief. Dit zou hij in zijn minderheidsnota van ruim een jaar later expliciteren.

Daarin stelde hij onomwonden: 'Het is ondergetekende niet mogen gelukken ...de commissie ervan te overtuigen, dat de uitvoering van emigratie in wesen internationale arbeidsbemiddeling is, en dat, al staat zelfstandige vestiging op de duur bepaalde emigranten uit de landbouw voor ogen, zij voorshands in het emigratieland niet anders dan in loondienst te werk gesteld kunnen worden en dat diensgevolge bij hun emigratie geen andere maatstaven kunnen en in hun belang ook niet zouden moeten gelden (hij doelde daarbij op de regeling van hun sociale zekerheid, MvF), dan voor andere arbeiders in loondienst. [...] De ondergetekende heeft zich daarbij niet aan de indruk kunnen onttrekken dat verschillende leden...een andere beschouwingswijze volgen, teneinde levende wensen tot verwezenlijking te brengen, of wel zich meer hebben gezien als hoeders van speciale belangen...'¹¹²

In een schrijven aan Joekes, waarin Van Mill uitlegde waarom hij was overgegaan tot het indienen van zijn minderheidsnota, gaf hij ook zijn visie op het gebrek aan steun van voorzitter Schilthuis. Er sprak een diepgaand verschil van inzicht uit over de te volgen vergadertactiek. Van Mill had in de eerste vergaderingen alle punten van onenigheid over de organisatie willen benoemen en ten principale willen bespreken. Schilthuis, die er vanuit ging dat de onenigheid op 'misverstanden' berustte, had ervoor gekozen die discussie juist uit de weg te gaan, aldus Van Mill. Na Van Mills uiteenzetting over de internationale arbeidsbemiddeling had Schilthuis hem 'onder vier ogen verzocht beschouwingen van deze aard niet te houden'.¹¹³ Hoewel er bij Schilthuis inderdaad sprake lijkt te zijn geweest van onderschatting van de diverse intenties, kan

112 Nota Van Mill bij het advies van de commissie-Landbouw-Emigratie, 01-03-1950, NA, 2.15.46 Rijksarbeidsbureau 1945-1959, inv.nr. 897.

113 Dit en hiernavolgend citaat: nota Van Mill aan Joekes, 19-04-1950, NA, 2.15.46 Rijksarbeidsbureau 1945-1959, inv.nr. 897.

bij Van Mills weergave de kanttekening worden geplaatst, dat alle voorgaande pogingen om de zaken ten principale te bespreken tot dat moment faliekant waren vastgelopen. De vermelding van zijn 'goede bedoelingen' lijkt dus meer een argument om geen hand in eigen boezem te hoeven steken wat zijn eigen inschattingsvermogen betreft. Zijn beoogde salonremise zag hij doorkruist: 'De particuliere organisaties hadden niets te verliezen en alles te winnen: vandaar hun hoog spel', klaagde hij tegen Joekes.

Voordat hij echter tot deze conclusies zou komen, had de commissie nog een jaar van moeizaam vergaderen voor de boeg. De eenzijdige samenstelling van de commissie, die samenhang met haar beperkte opdracht en bedoeld was om vertraging te voorkomen, bleek een andere remmende factor, ironisch genoeg. Door de enorme publieke belangstelling voor emigratie – het jaar daarvoor had 1 op de 3 Nederlanders aangegeven te willen vertrekken als dat kon – waren er meer gegadigden dan de Stichting van de Arbeid die deel wilden hebben aan de discussie. In de loop van de tijd kreeg de commissie-Schilthuis meerdere verzoeken om toelating, zowel van binnen de overheid als van buitenaf. Het zou zeker in het begin de toch al gebrekkige vergaderroutine verstoren. Zo bleken vrijwel direct na de bekendmaking van de samenstelling de departementen Marine en Oorlog het oneens met Joekes' beperkte uitnodigingsbeleid. Zij achtten landbouwemigratie van groot belang voor de vele gedemobiliseerden die zouden terugkeren. Ondanks negatief advies van secretaris-generaal Van Rhijn zou Joekes alsnog de directeur van de demobilisatie van de Landmacht opnemen. Van buitenaf waren het de Nederlandse Hervormde Kerk en de vrouwenorganisaties die alsnog een plek in de commissie probeerden te krijgen. Noch de commissie, noch Joekes zelf wilden een precedent scheppen door slechts één van de kerken toe te laten. De pas ingestelde Hervormde Emigratie Commissie viste zodoende achter het net. Op instigatie van opnieuw Van Rhijn zou ze echter wel in de gelegenheid worden gesteld haar standpunt eenmalig in de commissie uiteen te zetten. Het hemd leek in dit geval nader dan de rok, aangezien hij zelf aan de basis van deze emigratiecommissie had gestaan.¹¹⁴ De vrouwen bleken uiteindelijk echter succesvoller.

Het Nederlandse Vrouwen Comité had in 1948 de voorbereiding van aspirant-emigrantes, gehuwd of ongehuwd, als overkoepelende vrouwenorganisatie op de agenda gezet. Na te hebben geïnventariseerd hoe het met de specifieke emigratievoorlichting voor vrouwen was gesteld, volgden verzoeken tot aanstelling van vrouwelijke voorlichters bij de Stichting Landverhuizing Nederland.¹¹⁵ Het was echter de Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen en Gelijk Staatsburgerschap die Joekes er als eerste op attendeerde dat het merkwaardig was dat er een vrouwenvertegenwoordiging in de commissie-Schilthuis ontbrak. De Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen bijvoorbeeld had immers voldoende leden die zich regelmatig met emigratieaangelegenheden bezighielden, aldus Vrouwenbelangen.¹¹⁶ Na enig beraad gaf de commissie-Schilthuis aan met één vrouwelijke afgevaardigde te kunnen leven – mits ze re-

114 Nota Van Rhijn aan Van Mill, 10-06-1949, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 895.
Zie ook onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Hervormde Emigratie Commissie, via www.historici.nl.

115 Van Faassen, 'Vrouwen in den Vreemde', 327.

116 NVVGS aan Joekes, 19-04-1949, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 895.

presentatief was voor alle politieke en godsdienstige richtingen. Van Mill kreeg de opdracht om contact op te nemen met de voorzitter van het Nederlandse Vrouwen Comité, Marie-Anne Tellegen. Deze was al van plan geweest Joekes te benaderen, maar was ingehaald door het optreden van Vrouwenbelangen. Het bestuur van deze vereniging wilde iemand uit eigen gelederen naar voren schuiven, zo meende Tellegen. Ze brak alsnog een lans voor het benoemen van minimaal twee vrouwen, maar kreeg nul op het rekest.¹¹⁷ Het bleef bij een symbolische vertegenwoordiging.

Uit de NVC-voordracht van twee personen zou de getrouwde W. Evers-Dijkhuizen uit het Groningse Spijk worden gekozen. Haar burgerlijke staat gaf de doorslag ten opzichte van de eerste kandidaat, de (landbouwkundig?) ingenieur mej. A. van Schaik. 'Nr. 2 op gronden van gezinshoofd', luidde het departementale commentaar op de voordracht.¹¹⁸ De commissie was dezelfde mening toegedaan, gezien 'de belangen van de huisvrouw en het gezin' bij emigratie.¹¹⁹ Kennelijk woog in dit geval een academische visie op bedrijfsmatig belang minder zwaar. Het argument van de commissie was in nog een ander opzicht opmerkelijk. De weinige vrouwen die in deze jaren vertegenwoordigende functies verrichtten, waren namelijk meestal ongehuwd.¹²⁰ Gehuwde vrouwen waren juridisch gezien handelingsonbekwaam en werden geacht voor man en kinderen te zorgen.

Evers was overigens ongetwijfeld de 'flinke dame' waarop Van Rhijn zijn zinnen had gezet, nadat de beslissing om een vrouw op te nemen was gevallen.¹²¹ Als vertegenwoordigster van de Plattelandsvrouwen sprak ze eind jaren 1930 op cursussen van de Volkshogeschool Allardsoog in Bakkeveen.¹²² Ze behoorde tot de groep critici die meenden dat Nederland hoognodig een nieuwe richting in moest slaan. Tijdens de oorlog was ze actief in de Nederlandse Unie. In januari 1941 nam ze zitting in de Gewestelijke Raad Groningen van de Unie, die als voornaamste taak had om activiteiten te ontplooiën 'tot het binden van ons volk in het Nederlandsche socialisme'.¹²³ De raad stelde onder meer een commissie in die richtlijnen moest ontwikkelen voor de kadervorming binnen de Unie. Naast Evers zaten daarin Derk Roelf Mansholt, een neef van de toekomstige minister van Landbouw en later zelf directeur-generaal van het Rijksarbeidsbureau en Jan Klaasesz., de latere commissaris van de Koningin in Zuid-Holland en toekomstig voorzitter van de Algemene Emigratie Centrale. Het advies aan de Unie luidde: kadercursussen te Bakkeveen. Later in de oorlog nam Evers deel aan de illegale oprichting van het Nederlandse Vrouwen Comité. In april 1949

117 Nota Van Mill aan Joekes, 04-06-1949. Ibidem.

118 Tellegen aan Joekes, 14-07-1949 (commentaar vermoedelijk van N. Kwant). Ibidem.

119 Notulen cie-Schilthuis, 20-07-1949, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896.

120 Oldersma stelde in 1996 vast dat huisvrouwen tot dat moment nog steeds de meest ondergerepresenteerde groep waren in adviesraden. Oldersma, *De vrouw die vanzelf spreekt*, 213. Voor de politieke participatie van gehuwde/ongehuwde vrouwen zie Leijenaar, *De geschade heerlijkheid*, 146-147.

121 Commentaar Van Rhijn op nota Van Mill aan Joekes, 04-06-1949, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 895.

122 Zie bijv. *Jaarverslag Volkshogeschool Bakkeveen* 1939, NA, SZ / Werkverschaffing, 2.15.28, inv.nr. 821.

123 NIOD, archief Nederlandse Unie, inv.nr. 4d Gewestelijke secretariaten Groningen, Friesland, Overijssel, map Groningen.

was zij degene die voor het NVC de inventarisatie maakte over de voorlichting van de (agrarische) vrouw bij emigratie.¹²⁴ Haar afvaardiging in 1949 naar de commissie-Schilthuis betekende een eerste stap in een lange bestuurlijke carrière in emigratieaangelegenheden. Ze zou meer dan elf jaar voorzitter zijn van de Emigratiecommissie van het NVC en jarenlang zitting hebben in zowel de Raad voor de Emigratie als het Emigratiebestuur. Daar werkte ze opnieuw samen met de heren Derk Mansholt en Jan Klaasesz. Verder zou ze plaatsnemen in de vele subcommissies van Raad en Bestuur en afgevaardigd worden naar het Committee for Migration van de International Council of Women.¹²⁵

Evers was voor het eerst aanwezig in augustus, vijf maanden na de installatie van de commissie-Schilthuis. Ze viel midden in het eindeloos aangehouden agendapunt over de meest wenselijke organisatie. Dit was inmiddels alweer de derde vergadering die eraan werd gewijd, sinds Kampschöer zijn schema – hetzelfde als binnen de commissie-Jongbloed – had gepresenteerd. Kampschöer had bij de eerste bespreking ervan nog wel geprobeerd een versnellingsstactiek in de strijd te werpen. Op een vraag van Schilthuis naar het draagvlak van het voorstel antwoordde hij dat ‘naar zijn mening in de Emigratie Commissie van de Stichting van de Arbeid reeds overeenstemming was bereikt’. Voor die versie stak Reuchlin echter een stokje. Hij gaf een reële stand van zaken en wees bovendien op het feit dat er nog nergens oplossingen waren geopperd voor de vraag hoe bijvoorbeeld de reeds bestaande Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging en joodse emigratieorganisaties in de voorstellen zouden passen.¹²⁶ Hierop was het gezelschap overgegaan tot ‘algemene beschouwingen’ over de organisatiekwesitie, met de inmiddels bekende standpunten uit het orderingsdebat.

Van Mill was in deze vergadering juist gevorderd tot de problematiek van de ongeorganiseerden. Zij zouden in het voorstel van de landbouwsector worden gedwongen een ongewenst lidmaatschap aan te gaan, of ze liepen het risico minder service te krijgen. Hoe verhield zich dat tot de luid beleden ‘vrijwilligheid’ waar de organisaties steeds mee schermde? Het Rijksarbidsbureau was daarentegen voor iedereen toegankelijk en verleende bovendien gratis diensten. Daarmee kwam de vraag naar de concrete taak- en competentieverdeling tussen overheid en bedrijfsleven ter sprake en belandde de vergadering als vanzelf in een vergelijking met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Er van uitgaande dat de voorziene Emigratie Stichting qua betekenis en invloed vergelijkbaar zou zijn met een hoofdbedrijfschap,¹²⁷ werd er stevig gedebatteerd over de vraag of daar al dan niet een verplichting uit voortvloeide om departementale beleidsrichtlijnen uit te voeren.¹²⁸ Evers hield zich in haar eerste vergadering wijselijk buiten deze discussie.

Haar eerste bijdrage liet overigens niet lang op zich wachten. Voorzitter Schilthuis stelde vanaf eind augustus – telkens als de vergadering dreigde te

124 Atria, archief NVC, inv.nr. 120.

125 Atria, archief NVC, inv.nr. 125; archief Nationale Vrouwenraad, inv.nr. 116. Vgl. de beschrijvingen van de hier genoemde organisaties in de onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, via www.historici.nl.

126 Notulen cie-Schilthuis, 20-07-1949, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896.

127 Binnen de PBO was dit een horizontale organisatie voor ondernemingen met een verwante functie.

128 De vergelijking met de PBO zou in de vergaderingen van 25-10-1949 en 09-11-1949 opnieuw gemaakt worden, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896.

verzanden in geruzie – een concreet onderwerp aan de orde waarover de commissie moest adviseren in het kader van de opdracht een aantal beleidsrichtlijnen te geven. Bij het punt ‘voorlichting en onderwijs aan aspirant-emigranten’ greep Evers haar kans. Zij bepleitte persoonlijk contact met vrouwen om ze aan te zetten zich goed te laten informeren. Schilthuis achtte dat overbodig, evenals enkele andere commissieleden. Hij was van mening dat de mannen verantwoordelijk moesten zijn voor de voorbereiding van hun vrouwen. Evers kreeg echter bijval van SLN-directeur Hartland, die aangaf ‘weinig vertrouwen’ te hebben in het verantwoordelijkheidsgevoel van mannen op dit vlak. Het was bovendien hun beider ervaring dat vrouwen, wanneer ze eenmaal op voorlichtingsbijeenkomsten waren, ‘veel meer interesse betonen ...dan de mannen en dieper op de zaken ingaan’.¹²⁹ Het lastigst was ze te overtuigen van het belang voorlichtingsbijeenkomsten te bezoeken. Hoewel het enige overredingskracht kostte, zou de commissie aan Evers, Hartland en Cnossen verzoeken een conceptadvies op te stellen over de uitbreiding van voorlichting.

Het stuk lag er voor de volgende vergadering. Het bracht meer dan tot dat moment was gebeurd een geïntegreerde visie op de voorlichting van mannen én vrouwen. Daarbij werden er voor beide seksen een aantal algemene aandachtspunten onderscheiden – zoals taal en landenkennis – naast een aantal specifieke aandachtspunten, zoals gemechaniseerde landbouwtechnieken voor mannen en voor vrouwen boerderijverzorging, aankoop van goederen via mailorders en ‘selfhelp’ op huishoudelijk en medisch gebied.¹³⁰ In die zin sloot het aan bij het gezinsdenken van deze periode, dat uitging van een seksspecifieke taakverdeling.¹³¹

Evers drong erop aan om niet alleen de inhoudelijke bevindingen van de subcommissie te verwerken in het eindrapport. Ze benadrukte tevens dat het van belang was dat ook vrouwenorganisaties zouden deelnemen in het centrale overleg in de nieuwe organisatie. De redactievoorstellen van Schilthuis zwegen hierover echter in alle talen. Na enig polsen werd het Evers duidelijk dat de weerstand met name aan katholieke en gereformeerde zijde zat. Daarop schreef ze de secretaresse van het NVC met het verzoek jonkvrouw Maria van Nispen tot Sevenaer-Ruys de Beerenbrouck, die een spilfunctie vervulde in de naoorlogse organisatie van katholieke vrouwen, in te willen schakelen ‘haar invloed in dezen’ te doen gelden bij de ‘R.K. Emigratiecentrale’. Mary Barger, één van de oprichtsters van de Christen Vrouwen Federatie zou hetzelfde moeten proberen aan protestants-christelijke zijde.¹³² De lobby had enig succes. De uiteindelijke rol die de vrouwenorganisaties kregen toebedeeld in het concepteindrapport zinde Evers-Dijkhuizen echter maar weinig. Het zou de drie centrale landbouworganisaties vrijstaan een *extra* vrouwelijke vertegenwoordigster af te vaardigen, *zonder* dat dit de stemverhouding zou ver-

129 Notulen cie-Schilthuis 31-08-1949, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896. Vgl. Van Faassen, ‘Vrouwen in den Vreemde’.

130 Rapportage subcommissie 23-09-1949, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 897.

131 Ribberink, *Leidsvrouwen en zaakwaarnehmsters*, 42; Bussemaker, ‘Gender and the separation of spheres’, 32. Over het loslaten van de contrastering gelijkheid-verschil in de geschiedschrijving van de vrouwenbeweging: Scott, *Gender and the Politics of History*, 167-177; Aerts, *De politiek van de katholieke vrouwenemancipatie*, 16.

132 Evers-Dijkhuizen aan E.A. van Veen, 22-12-1949, Atria, archief NVC, inv.nr. 120.; vgl. Derks, ‘Maria van Nispen tot Sevenaer’, 1, 40.

anderen. Het lukte haar echter niet de desbetreffende passage veranderd te krijgen.¹³³ Voorzitster van het NVC Marie-Anne Tellegen besloot op grond van de berichten die haar hierover bereikten, twee weken na indiening van de eerste rapportage van de commissie-Schilthuis hierover een brief op poten aan Joeke te schrijven.¹³⁴

Naast Evers was het dus Van Mill die zo mogelijk nog grotere problemen had met het organisatievoorstel van het eindrapport. Vergelijking van de aanbevelingen van de commissie-Schilthuis en die van de minderheidsnota van Van Mill leidt tot de volgende conclusies. Binnen de commissie waren de centrale landbouworganisaties er vrijwel volledig in geslaagd hun visie – zoals neergelegd in het schema van Kampschöer van juni 1949 – aannemelijk te maken voor de overige commissieleden. Ten aanzien van de drie ‘emigratiecentrales’, en hun koepelorganisatie, de privaatrechtelijke Centrale Stichting Landbouw Emigratie werd in het rapport het volgende geconstateerd: ‘De ervaring heeft geleerd, dat deze organen op het gebied der emigratie een volkomen aanvaardbare mate van deskundigheid bereikt hebben. [...] Indien daaraan behoefte blijkt te bestaan, kunnen deze organisaties gevoegelijk uitbreiding ondergaan. De commissie is van oordeel dat het zaak is, in een nieuwe opzet der emigratie ten volle te profiteren van de deskundigheid en ervaring, die deze organisaties zich op het gebied van voorbereiding en uitvoering der emigratie verworven hebben.’ Ondanks het feit dat zowel Van Mill als de ambtenaar van Landbouw tijdens de vergaderingen grote kanttekeningen hadden geplaatst bij de geconstateerde ‘deskundigheid en ervaring’ was er in deze commissie geen meerderheid die op de hoogte was van de werkelijke stand van zaken, zoals in de commissie-Jongbloed.¹³⁵ Mocht de regering een dergelijke aanbeveling letterlijk overnemen, dan tekende zij daarmee feitelijk een vrijbrief om de Centrale Stichting Landbouw Emigratie in de toekomst om te vormen tot toporgaan. In het rapport bleef de portefeuille overigens wel bij Sociale Zaken, evenals in het advies van de commissie-Jongbloed. Door echter een directoraat voor de emigratie voor te stellen dat direct onder de minister viel, was de invloed van het Rijksarbidsbureau ook als uitgeschakeld te beschouwen. De centrale landbouworganisaties konden dus uitstekend leven met deze wijziging van Schilthuis.¹³⁶

Van Mill adviseerde in zijn minderheidsadvies feitelijk niets anders dan het reeds in de praktijk gegroeide gemengde ‘samenwerkingsmodel’ tussen het Rijksarbidsbureau en de Centrale Stichting Landbouw Emigratie. De Stichting Landverhuizing Nederland verdween weliswaar, maar ondanks het feit dat de nieuwe centrale uitvoeringsorganisatie in zijn visie de stichtingsvorm zou krijgen, bleef er ambtelijke betrokkenheid. Zodoende loste Van Mills voorstel niets op van de kritiek die de centrale landbouworganisaties eerder hadden: er bleef ‘dualisme’ in de uitvoering. Zowel op centraal als op decentraal niveau bleef het Rijksarbidsbureau betrokken. Na een jaar vergaderen was een oplossing

133 Notulen 01-02-1950, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896.

134 Tellegen aan Joeke, 14-04-1950, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 897; vgl. Evers-Dijkhuizen aan Tellegen, 14-04-1950, Atria, archief NVC, inv.nr. 120.

135 Zie bijv. notulen 25-10-1949, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896. Vgl. Ramakers, ‘Het Kabinet-Drees II’, 205.

136 Eindrapport commissie-Schilthuis, 30-03-1950, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 896.

niet dichterbij gekomen. Ook de laatste vergadering had de commissie ruziënd doorgebracht vanwege Van Mills late minderheidsadvies. Niet alleen greep dit advies terug op 'de situatie van de tweede vergadering', aldus Cnossen, hij ervoer het ook als denigrerend. Oorzaak daarvan waren de meer wetenschappelijke onderbouwing en de onthullende statistieken over bemiddeling aan individuele aspirant-emigranten. Het Rijksarbeidsbureau nam 70% voor zijn rekening, tegen particuliere organisaties 30%.¹³⁷ Van Mill kreeg de zwarte piet, maar beide partijen waren geen millimeter van hun van te voren ingenomen standpunt afgeweken. Van werkelijk 'onderhandelen' was geen moment sprake geweest. Het was de vraag hoe minister Joekes deze boodschap zou verpakken voor de ministerraad.

Geordend eindadvies?

Binnen Sociale Zaken kwam de kwestie terug op het bordje van Van Rhijn. Deze was inmiddels benoemd tot staatssecretaris en had onder meer werkgelegenheid in zijn portefeuille. De van oorsprong christelijk-historische bestuurder-politicus, die zich na de Tweede Wereldoorlog had aangesloten bij de doorbraakpolitici in de Partij van de Arbeid, was een 'ordenaar' van het eerste uur. Zo had hij in de jaren 1930 aan de basis gestaan van de Bedrijfsradenwet (1933). Uit het vorige hoofdstuk bleek dat hij tijdens de oorlog had geadviseerd over de herziening van het sociale zekerheidstelsel. In diezelfde eerste maanden van 1950 legde hij de laatste hand aan het ontwerp voor de Organisatiewet Sociale Verzekering. Binnen het wetenschappelijk bureau van de PvdA, de Wiardi Beckmanstichting, vervulde hij enige tijd het voorzitterschap van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie-commissie. 'Sociaal en economisch overheidsingrijpen en ordenende wetgeving waren voor hem eisen van christelijke ethiek', aldus de historicus A.C.A.M. Bots.¹³⁸ Zijn interesse in de theorieën van W.H. Beveridge en J.M. Keynes voor een economisch actieve overheid legde hij – evenals Van Mill – vast in een boek getiteld *Geleide economie* (Den Haag 1946).¹³⁹ Op dat vlak waren ze geestverwant. Het is dus niet zo verwonderlijk dat Van Rhijn zich op hoofdlijnen schaarde achter de standpunten die Van Mill in zijn minderheidsadvies had uiteengezet.

Binnen een week nadat de commissie-Schilthuis haar rapport had ingediend, volgde een bespreking tussen Van Rhijn, Van Mill en Joekes over de kwestie. In zijn voorbereidende notitie voor Joekes negeerde Van Rhijn bewust de spagaat die de commissie had gemaakt tussen de beperkte opdracht en het algemeen bedoeld advies – en daarmee de onderliggende ruzies. In plaats daarvan constateerde hij dat de commissie zich keurig aan de opdracht had gehouden, maar dat landbouwemigratie uiteindelijk slechts een onderdeel van een groter geheel vormde. Waar Van Rhijn de niet-agrarische emigratie bij instelling van de commissie-Schilthuis er dus bewust buiten had gelaten – in navolging

¹³⁷ Notulen cie-Schilthuis 30-03-1950. Ibidem. Vgl. bijlage 3.

¹³⁸ Bots, 'Van Rhijn' in: *BWN*, via www.historici.nl.

¹³⁹ Ibidem.

van Van Mill – trok hij de zaak binnen de regie van Sociale Zaken weer breed. Hij achtte het plan voor de organisatie uit het rapport in grote lijnen ‘wel uitvoerbaar’, mits er een paar ‘belangrijke veranderingen’ in werden aangebracht. Een ‘monopolie’ voor de landbouworganisaties, zoals voorgesteld in het rapport-Schilthuis, achtte hij evenals Van Mill ongewenst. Er vanuit gaande dat er afzonderlijke emigratieorganisaties voor industrie en middenstand zouden ontstaan, was coördinatie gewenst. Anders zou dit verwarring wekken bij de buitenlandse overheden. De oplossing hiervoor kon worden gevonden ‘door aan te knopen’ bij het door de commissie voorgestelde ‘gemengd orgaan voor de landbouw’, aldus Van Rhijn.¹⁴⁰ Met deze combinatie van selectief lezen en een elegantere manier van formuleren dan het bot gestelde minderheidsadvies, schiep Van Rhijn de ruimte om zonder partijgenoot Schilthuis verder te schoffen – de betrekkingen tussen Schilthuis en Van Mill waren inmiddels flink bekoeld – een flink deel van de oorspronkelijke visie van Sociale Zaken te handhaven.

Daarvoor waren twee belangrijke veranderingen noodzakelijk, aldus Van Rhijn. In de eerste plaats moest het gemengde orgaan – de voorziene emigratiestichting – op den duur bestaan uit vertegenwoordigers uit landbouw, industrie en middenstand en gelijke aantallen ambtenaren. Van Mill schreef op zijn exemplaar in de kantlijn: ‘Tripartite. Vergelijk S.E.R.’.¹⁴¹ Minstens zo belangrijk achtte Van Rhijn de versterking van de positie van de minister van Sociale Zaken. Waar het rapport-Schilthuis voorstelde dat het gemengde orgaan verordenende bevoegdheden zou krijgen, meende Van Rhijn dat de minister op zijn minst besluiten moest kunnen vernietigen en desgewenst richtlijnen moest kunnen geven. Dat zou kunnen door een dagelijks bestuur samen te stellen, met een door de minister benoemde voorzitter. Deze zou tegelijkertijd een apart directoraat voor emigratie binnen Sociale Zaken onnodig maken, zoals de commissie-Schilthuis had voorgesteld. In Van Rhijns visie onderhield de voorzitter van het dagelijks bestuur de directe contacten met de minister. De voorziene vertegenwoordiger van Sociale Zaken in datzelfde dagelijks bestuur kon dan de contacten met het Rijksarbeidsbureau onderhouden. Met die terloopse kleine wijziging ten aanzien van het minderheidsstandpunt van Van Mill zou Van Rhijn in elk geval één zeer belangrijke grief van de landbouworganisaties wegnemen, namelijk de directe bemoeienis van het Rijksarbeidsbureau. Van Mill voelde de bui hangen. Waar hij verder vooral ‘accoord’ was met Van Rhijns voorstellen, noteerde hij hier in de kantlijn ‘Wie is vertegenwoordiger?’¹⁴²

Van Rhijns visie kwam overeen met het standpunt dat de sociaaldemocraten bij dit soort orderingsdiscussies plachten in te nemen. Zijn voorstellen hielden qua vorm het midden tussen die voor de Organisatiewet Sociale Verzekering en de Wet op de Bedrijfsorganisatie. In de eerstgenoemde organisatiewet ging hij immers eveneens uit van een tripartiet samengestelde adviesraad, onder leiding van een door de minister benoemde voorzitter, die leiding zou geven aan een centraal uitvoeringsbureau. In de verdere ambtelijke uitwerking van Van

140 Nota Van Rhijn aan Joekes, 06-03-1950, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 897.

141 Ibidem.

142 Ibidem.

Rhijns voorstellen werd zelfs de ‘commissaris’ geïntroduceerd.¹⁴³ Deze figuur had het in het voorontwerp-PBO van Hein Vos nog zo moeten ontgelden, zoals in hoofdstuk 4 bleek.¹⁴⁴ Hoewel ook nu het laatste woord over de precieze rol en bevoegdheden van zo’n commissaris nog niet was gezegd, leek de grootste commotie hierover wel bedaad. De centrale landbouworganisaties hadden immers in juni 1949 zelf een regeringscommissariaat voorgesteld om onder de invloed van het Rijksarbeidsbureau vandaan te komen.¹⁴⁵ Met deze bijstellingen draaide Van Rhijn zodoende het rapport-Schilthuis in een welgevalliger richting voor de sociaaldemocraten: met meer overheidsinvloed en mogelijkheden tot planning.

Ten aanzien van de bemiddeling van individuele aspirant-emigranten – de uitvoering op het laagste niveau – stelde Van Rhijn voor de gegroeide situatie te handhaven. Aanmeldingen zouden worden verdeeld tussen de particuliere emigratieorganisaties van het georganiseerde bedrijfsleven en de openbare gewestelijke arbeidsbureaus. De ‘emigratiecentrales’ die de centrale landbouworganisaties zo zorgvuldig in de rapporten van de commissies Jongbloed en Schilthuis vermeld hadden weten te krijgen, verdwenen bij Van Rhijn vrijwel volledig uit beeld. Hij hield zich aan de realiteit van dat moment: ze ‘bestonden’ voor hem nog niet, uitgezonderd de Christelijke Emigratie Centrale. Het argument van geestelijk-zedelijke begeleiding weerlegde hij door te wijzen op het standpunt dat de Nederlandse Hervormde Kerk had uitgedragen in de commissie-Schilthuis. Deze had met de instelling van een eigen synodale commissie – de Hervormde Emigratie Commissie was een zuiver kerkelijk orgaan – te kennen gegeven de geestelijke begeleiding van particuliere emigranten in eigen hand te willen houden en niet toe te vertrouwen aan een seculiere organisatie uit het maatschappelijk middenveld. Hervormde emigranten bleken zich bij voorkeur te laten bemiddelen door de openbare arbeidsbureaus. Van Rhijn formuleerde de mogelijke redenen hiervoor keurig neutraal. Zijn opmerking kwam er echter op neer dat de Christelijke Emigratie Centrale, met zijn van origine sterke gereformeerde signatuur, in haar bemiddeling en plaatsing te vaak voorrang gaf aan de eigen gereformeerde achterban, althans in de ogen van de hervormde (aspirant-) emigrant.¹⁴⁶ Van Rhijn interpreteerde zo de verzoeken van de Neder-

143 Mede door adviezen van de directeur van de Stichting Landverhuizing Nederland Hartland, die in 1947 al voorstellen in deze richting had gedaan, naar analogie van het regeringscommissariaat voor Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB) en het regeringscommissariaat voor Buitenlandse Agrarische Aangelegenheden (Recobaa). Hij herhaalde deze suggestie in een notitie voor Van Rhijn van 24-03-1950. Van Rhijn nam de voorstellen op 22-06-1950 over. Later zou ook verwezen worden naar het commissariaat van Hirschfeld en het bureau Europese Herstelprogramma (EHP). Hartland aan Van Rhijn 29-12-1947, NA, Ned. Emigratie Dienst / voorlopers, 2.15.30, inv.nr. 113; nota Hartland aan Van Rhijn, 24-03-1950, conceptnota ministerraad met correcties van Van Rhijn, 22-06-1950, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 897. Zie ook onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Recobaa, via www.historici.nl.

144 Zie hoofdstuk 4, § Ordening tussen etatisme en corporatisme.

145 Zie hiervoor schema 5.2. Tegen commissariaten, ingesteld tijdens het Duitse regime was de weerstand vermoedelijk groter, getuige de opheffing van het ambt van commissaris in het ‘gezuiverde’ Ziekenfondsbesluit van 1946. Van Bottenburg e.a., *Zorg tussen staat en markt*, 53, 68.

146 Nota Van Rhijn aan Joekes, 06-03-1950, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 897. Zie voor de felle discussies begin jaren 1950 tussen de Nederlandse Hervormde Kerk

landse Hervormde Kerk als een extra noodzaak om openbare bemiddeling bij emigratie te handhaven, los van het argument van 'de ongeorganiseerden'.

De bespreking die Van Rhijn en Van Mill met Joekes hadden over deze notitie leidde tot het uitzetten van een tweesporenbeleid. Joekes stuurde het rapport-Schilthuis door aan minister-president Drees. In zijn begeleidende brief gaf hij echter aan, dat hij voorafgaand aan een plenaire bespreking in de ministerraad wilde overleggen met een aantal betrokken vakministers.¹⁴⁷ Van Rhijn en Van Mill kregen de opdracht de voorstellen uit de notitie van Van Rhijn ten behoeve van dit extra beraad verder uit te werken. Deze nota kon dan, met eventuele aanpassingen, tegelijkertijd met het rapport-Schilthuis de basis vormen voor de bespreking in de ministerraad. Tegelijkertijd verzocht Joekes de 'strijdende partijen' in de commissie-Schilthuis (Schilthuis, Van Mill en Cnossen) om het minderheidsadvies zoveel als mogelijk te integreren in het hoofdadvis. Pas daarna kon het naar zijn mening tot een officiële publicatie komen, omdat de te lange minderheidsnota anders ongetwijfeld 'tot minder aangename reacties zou kunnen leiden'.¹⁴⁸ Van Mill werkte dus vanaf dat moment aan twee stukken. Enerzijds concipieerde hij de extra nota voor de ministerraad, gesouffleerd en gecorrigeerd door Van Rhijn, die nog maar eens een extra bespreking met vertegenwoordigers van de Nederlands Hervormde Kerk belegde.¹⁴⁹ Tegelijkertijd werkte hij samen met Cnossen en Schilthuis aan een nieuwe redactie van het eindrapport, waarvan de scherpe kantjes zoveel mogelijk werden afgevlind. Op 7 augustus 1950 stuurde Joekes zowel de nota als het geredigeerde rapport-Schilthuis aan Drees toe ter bespreking.¹⁵⁰

Besluit

De vergelijking van de verschillende adviesprocedures die in de loop van 1949-1950 over emigratie hebben plaatsgehad, heeft het mogelijk gemaakt een aantal zaken scherper in beeld te krijgen (zie bijlage 9). Er is in hoofdzaak gelet op twee punten: de gedachtevorming over het onderwerp binnen de diverse groepen, inclusief de debatten waarin de visies werden uitgewisseld, en de manier

en de Christelijke Emigratie Centrale over 'voortrekken' van gereformeerde emigranten bij plaatsing. PKN, PLD Utrecht (depot Wierden) archief Hervormde Emigratie Commissie, doos nr. 6; nota Hartland aan Van Rhijn, 24-03-1950, NA, Rijksarbeitsbureau, 2.15.46, inv.nr. 897; Zowel in de federale archieven van het Immigration Department in Canada, als in archieven van particuliere commissies als de Canadian-Netherlands Immigration Council (CNIC) zijn dit soort verwijten regelmatig terug te vinden, zie desbetreffende beschrijvingen onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, via www.historici.nl.

147 Joekes aan Drees, 13-03-1950, NA, Rijksarbeitsbureau, 2.15.46, inv.nr. 897.

148 Secretariaat Commissie-Schilthuis aan leden 31-05-1950, NA, Rijksarbeitsbureau, 2.15.46, inv.nr. 897.

149 Op 14-03-1950, Generale Synode NHKerk aan Joekes, 27-03-1950, NA, Rijksarbeitsbureau, 2.15.46, inv.nr. 897. Vgl. PLD, archief HEC, Gobius aan Emmen, 22-03-1950 over ondershands overleg met Van Rhijn.

150 Joekes aan Drees, 07-08-1950, NA, Rijksarbeitsbureau, 2.15.46, inv.nr. 897.

waarop betrokkenen de regie trachtten te houden of te krijgen op de inrichting van besluitvormings- en uitvoeringsprocessen op dit vlak. Het 'voortschrijdend inzicht' dat deze onderlinge confrontaties opleverde, zou uiteindelijk de basis vormen voor het amalgaan aan uitgangspunten van het Nederlandse emigratiebeleid dat na 1945 terughoudend was ingezet, dat vanaf 1949 meer prioriteit had gekregen en waarvan het eindspel om de organisatievorm in het volgende hoofdstuk wordt geanalyseerd.

Hier is onderbouwd dat beide bovengenoemde punten weliswaar elementen bevatten van getouwtrek tussen 'vernieuwers en herstellers/herzuilers', maar minder eenduidig dan verondersteld. Dat is gedaan door de onderlinge discussie binnen het georganiseerde bedrijfsleven en de debatten tussen ambtelijke voorportalen en maatschappelijk middenveld analytisch te scheiden van de discussies in politiek en parlement.¹⁵¹ Deze volgden in hoofdzaak ook pas na de adviesfase. Aangetoond is dat het meest activistische deel van de betrokken middenveldactoren afkomstig was uit de agrarische beroepsgroep. Het merendeel daarvan was op zoek was naar nieuwe, zuiloverstijgende samenwerking waarover tijdens de jaren 1930 zo intensief was gedebatteerd. Binnen de agrarische belangenorganisaties refereerden vooral de katholieke en algemene boerenbonden nadrukkelijk aan de discussies over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de voorziene Wet op de Bedrijfsorganisatie om de overige sectoren van het georganiseerde bedrijfsleven mee te krijgen. De eerste organisatievoorstellen lieten dan ook een PBO-achtig model naar professie zien. Voor emigratiecentrales of -verenigingen op basis van levensbeschouwing was daarin een secundaire plaats ingeruimd. Dat het model aan het einde van de adviesfase meerdere varianten kende, variërend van de diffuse mengvorm die de Stichting van de Arbeid voor ogen stond tot die van de commissie-Schilthuis waarin het uit de landbouw voortgekomen voorziene toporgaan de uitvoering zou overlaten aan drie emigratiecentrales naar confessie, had aanvankelijk meer te maken met de inschatting van het belang van religie voor de individuele emigrant als zodanig, dan met pure verzuilingsretoriek.

Hoewel de verzuilingsmetafoor zeker niet ontbrak als 'vechtbegrip' ontstond er in deze adviesfase bij de agrarische belangenorganisaties een belangrijker retorisch element, dat steeds bewuster is ingezet.¹⁵² Dit was evenals de eerste organisatie modellen primair afkomstig uit het sociaal-economische domein. In reactie op het feit dat vernieuwers als Drees en diverse hoge ambtenaren van Sociale Zaken in navolging van de internationale ontwikkelingen het beleidsparadigma voor emigratie eind 1945 unilateraal aan 'werkgelegenheid' en 'centrale overheid' hadden gekoppeld en het kabinet Drees-Van Schaik die koers herbevestigde, kwam het groene front met een simpele omkering: emigratie was *geen* internationale arbeidsbemiddeling. Om dit te onderstrepen wees men op de belangendiversiteit van emigratie. Naast bedrijfsmatige vielen er gezins- en individuele belangen te onderscheiden. Het feit dat het op basis van deze rede-neertrant minder voor de hand lag om de op participatie aansturende vrouwenorganisaties buiten de deur te houden, nam men voor lief. Vooralsnog leek het groene front er van uit te gaan dat het mogelijk moest zijn deze in te kapselen, via dezelfde strategie als waarmee men bezig was de minder in emigratie geïn-

¹⁵¹ Vgl. Randerdaad, 'Bestuurscultuur', 5, 7.

¹⁵² Vgl. Van Dam, *Staat van verzuiling*, 10-11; Zie ook hoofdstuk 7.

teresseerde werkgevers- en middenstandsbonden aan de kar te binden.

Die strategie liet in deze adviesfase een combinatie van stijlelementen zien, die onderdeel vormt van de bestuurscultuur van deze beroepsgroep. Ge-coördineerd, proactief optreden door consequent gebruik van informatie en bestaande netwerken was essentieel, evenals het bewaren van interne eenheid tijdens discussies ondanks verschil in visie, stand, religie of politieke achtergrond. Daar kwam het uitstralen van 'verantwoordelijkheidsgevoel' bij. In de onderlinge discussies binnen het bedrijfsleven werd dat bijvoorbeeld vormgegeven door het vrijwillige aanbod een leidersrol op zich te nemen in een organisatiemodel waarin andere sectoren mochten participeren en zo konden profiteren. Zo sorteerde de beroepsgroep voor op invloedrijke posities binnen de nieuw voorziene organisatie. Ten aanzien van minder goed ingevoerde gesprekspartners, buitenstaanders of tegenstanders hanteerde men een manipulatieve stijl door bluff of beeldvorming. In dat opzicht bekte de negatieve definitie 'emigratie is geen internationale arbeidsbemiddeling' beter in de polarisatie dan het positief geformuleerde 'emigratie is vestiging als zelfstandige' om de belangrijkste tegenstrever, het Rijksarbidsbureau, buiten spel te zetten. Het volgende hoofdstuk analyseert hoe deze frase een plaats kreeg in het politieke vertoog en op welke wijze de krachtmeting om de vorm van het bestel een vervolg zou krijgen.

De uiteindelijke bespreking van beide ministerraadsstukken zou echter nog twee maanden op zich laten wachten. Het steekspel rond de beperkte opdracht van de commissie-Schilthuis had ertoe geleid dat Economische Zaken volledig buiten spel was blijven staan. Niemand had eraan gedacht om dit departement te betrekken bij het voorbereidend overleg in kleine kring, noch Van Rhijn, noch Van Mill, noch Joeke.¹⁵³ De felle lobby van de centrale landbouworganisaties had vooral tot defensieve reacties geleid bij de ambtenaren van Sociale Zaken en het Rijksarbidsbureau. Er was geen sprake geweest van een voorafgaande 'open' inventarisatie van de problemen, noch van een reële analyse van wensen en eisen die er lagen op nationaal en internationaal niveau. In een poging de regie te behouden, was Sociale Zaken in elk geval de coördinatie uit het oog verloren. Nu lagen er meerdere adviezen die op essentiële punten van elkaar verschilden en waar Economische Zaken niet over had kunnen meepraten.

Van den Brink van Economische Zaken liet dit niet over zijn kant gaan. Hij wilde uitstel. Het Centraal Plan Bureau, onderdeel van zijn ministerie, was immers al sinds oktober 1949 bezig met het opstellen van een beleidsvisie op emigratie. Naast industrialisatie vormde emigratie niet voor niets de tweede belangrijke component van de economische politiek.¹⁵⁴ Voor de organisatorische aspecten ervan had het CPB al in november 1949 het eindrapport van de com-

¹⁵³ Van den Brink aan Joeke 02-05-1950 en notulen MR 11-09-1950, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 895 en NA, Ministerraad, 2.02.05.02; vgl. het 'contra-dossier' van Economische Zaken, NA, EZ / Centraal Archief, 2.06.087, inv.nr. 2718.

¹⁵⁴ Nota CPB II, 'De kosten van industrialisatie en emigratie, 31-10-1949. Dit leidde tot een vervolgnota 'Noodzaak en mogelijkheid van emigratie' juni/juli 1950 bestemd voor de REA, en nieuwe nota's 'Versnelde/ Verhoogde emigratie, mei-juni 1951, NA, CPB, 2.06.093, inv.nr. 265. Vgl. Van Zanden en Griffiths, *Economische geschiedenis van Nederland*, 245, die menen dat er geen alternatief voor de industrialisatiepolitiek was.

missie-Jongbloed opgevraagd en gebruikt.¹⁵⁵ Een bespreking van de beleidsvisie van het CPB in de Raad voor Economische Aangelegenheden, een onderraad van de ministerraad, was echter in maart 1950 nog aangehouden om het verschijnen van het advies van de commissie-Schilthuis af te wachten. Het was voor Van den Brink onacceptabel dat Economische Zaken bij de daaropvolgende besprekingen met de vakdepartementen bleek te zijn vergeten. Joekes kon niet anders dan zijn fout toegeven en herstellen.¹⁵⁶ Er was opnieuw tijd verloren, zonder dat een oplossing dichterbij was gekomen.

¹⁵⁵ CPB aan NVV (Roemers), 18-11-1949, NA, CPB, 2.06.093, inv.nr. 265.

¹⁵⁶ De excuses waren er snel, maar Joekes voorstel te volstaan met de opmerking dat de nota ook de mening van EZ bevatte, was onvoldoende voor EZ, zodat er na augustus alsnog overleg nodig was. Joekes aan Van den Brink, 02-05-1950, NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 895.

Hoofdstuk 6

WETGEVING EN IMPLEMENTATIE 1950-1953

De koers die Nederland in de jaren 1950 zou moeten volgen om deel te krijgen aan de toenemende welvaart in Noordwest-Europa stond het kabinet Drees-Van Schaik helder voor ogen. Als kleine, open economie was het zaak om aansluiting te vinden bij de groeisectoren van de dominante economieën met een grotere thuismarkt, zoals Frankrijk, Groot-Brittannië en – op langere termijn bezien – Duitsland.¹ Na jaren van strenge regulering leek het mogelijk de teugels enigszins te laten vieren en in te zetten op een beleid dat gericht was op stimuleren, overigens met behoud van een lage-lonenpolitiek. De Koreaoorlog die in juni 1950 uitbrak, betekende echter een tijdelijke breuk in de opgaande lijn die de economie vertoonde. Het leidde tot nieuw overheidsingrijpen in de vorm van een bestedingsbeperking die in maart 1951 werd afgekondigd, tot frustratie van de werkgevers- en werknemersorganisaties.² Het was overigens een nieuw kabinet dat voor dit ingrijpen tekende. Twee maanden daarvoor had het Nieuw-Guineabeleid geleid tot een kabinetscrisis, waarna tot een reconstructie was besloten. Grote verschuivingen had deze niet tot gevolg. Kerndepartementen als Economische Zaken, Sociale Zaken en Landbouw werden in het kabinet Drees-I bezet door dezelfde bewindslieden. Wel zouden dit soort beslommeringen in binnen- en buitenland bij tijd en wijle de aandacht afleiden van lopende en slepende zaken. Bij de laatste behoorde de besluitvorming over het te voeren emigratiebeleid en een bijbehorend bestel, dat paste in de overige vormgeving van de overlegeconomie.

Reacties op de adviezen van de commissie Landbouw-Emigratie

Joekes was er niet in geslaagd schot in het emigratiedossier te krijgen. De gang van zaken rond de commissie-Schilthuis had hem ook niet bepaald verder geholpen. Eerst waren er de instellingsperikelen geweest, die er al op wezen dat de neuzen van de PvdA-ministers in het kabinet niet dezelfde kant op wezen. Uit de minderheidsnota die Van Mill aan het eindrapport had toegevoegd, viel op te maken dat het Rijksarbeidsbureau nog steeds niet van plan was uit zichzelf een duimbreed te wijken. Daar was het onderlinge geruzie tussen Schilthuis en Van Mill bijgekomen. De twijfels die er binnen het Nederlands Verbond van Vakverenigingen leefden over het advies van de emigratiecommissie van de Stichting van de Arbeid waren evenmin onopgemerkt gebleven. Of Joekes zich bewust was van het feit dat direct na het verschijnen van het verdeelde eindrapport in maart een aantal partijprominenten de koppen bij elkaar had

1 Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang*, 169.

2 Camphuis, *SER als adviseur*, 85-87.

gestoken in een poging de zaak informeel bij te sturen, valt niet met zekerheid te zeggen. Wel dat hij in augustus, na het gereedkomen van beide stukken voor de ministerraad, één van hen benaderde om commentaar. Mogelijk meende hij zich zo alvast te kunnen wapenen tegen de kritiek die ongetwijfeld zou losbarsten gezien het lapwerk en het feit dat Economische Zaken niet was gehoord. Een andere mogelijkheid is dat het hem door partijgenoten was ingefluisterd.

PvdA-beraad in kleine kring

Tot het kleine clubje PvdA-ers dat na het verschijnen van het rapport-Schilthuis gemeend had in actie te moeten komen, behoorde een aantal meer en minder betrokkenen bij emigratie, zoals minister Mansholt van Landbouw, PvdA-senator en voorzitter van het NVV Henk Oosterhuis en bestuurslid van het eerste uur Bas Haveman. De laatste had kort daarvoor uit hoofde van zijn raadadviseurschap bij Verkeer en Waterstaat de maartbesprekingen over emigratie in de Raad voor Economische Aangelegenheden bijgewoond. De mannen hadden de problemen niet onoverbrugbaar geacht, mits er maar 'gezaghebbende coördinatie' zou komen.³ Inhoudelijk was er op twee punten kritiek.

De vraagstukken rond marktverkenning, internationale migratieovereenkomsten, vervoersvraagstukken en dergelijke waren onvoldoende in hun onderlinge samenhang onderzocht. Daar was interdepartementale coördinatie voor nodig. Bovendien was er te weinig oog geweest voor de wijze waarop voorlichting en stimulering zich verhielden tot de individuele besluitvorming van de emigrant en hoe dit organisatorisch tot uitdrukking moest worden gebracht. Research en kadervorming – de 'voorlichting van de voorlichters' – dienden centraal te worden geregeld om uniformiteit te garanderen. De vorming en voorselectie van de individuele emigrant kon dan het beste door particuliere organisaties gebeuren. Zowel het rapport als de minderheidsnota was op dit vlak lacuneus en eenzijdig door uitsluitend de eigen organisaties van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie te noemen of de arbeidsbureaus. De ene emigrant besprak zijn voornemens echter 'met zijn predikant, de burgemeester van het dorp of het arbeidsbureau', terwijl de andere een voorkeur had voor 'zijn vak- of standsorganisatie'. Er waren zodoende zeker vier tot vijf overkoepelende vormings- en pre-selectiestichtingen nodig, waaronder algemene en openbare. Voor het overleg tussen alle betrokkenen zou een Nationale Emigratie Commissie kunnen worden ingesteld, als onderdeel van de nieuwe Sociaal-Economische Raad. De mannen waren van mening dat eventuele nieuwe adviesrondes te veel tijd zouden kosten. 'Beter lijkt het de organisatie en het doen functioneren van de organisatie thans op korte termijn op te dragen aan een regeringscommissaris voor de gehele emigratie'.

Haveman liet op 5 april aan Oosterhuis weten dat hij de avond ervoor 'een prettig gesprek' had gehad met Mansholt over de kwestie.⁴ Deze had beloofd

3 Dit citaat en hiernavolgende uit Haveman aan Oosterhuis, 05-04-1950. 'Notities bij rapport Commissie Schilthuis inzake emigratie, 01-04-1950', IISG, archief NVV, NVV 1950, Cg 10.

4 Dit citaat en hiernavolgende uit Haveman aan Oosterhuis, 05-04-1950. NVV 1950, Cg 10.

‘zich t[e] z[ijner] t[ijd] met Joekes in verbinding te stellen om de zaak te bespreken.’ Ook had Mansholt aangegeven blij te zijn dat hij Joekes zou kunnen melden ‘dat jij achter de voorgestelde oplossing staat’. Hij voorzag echter één probleem: Drees. Mansholt had Haveman toevertrouwd bang te zijn dat Drees ‘de neiging zou hebben de gehele aangelegenheid aan het Rijksarbidsbureau toe te vertrouwen, hetgeen de moeilijkheden niet zou oplossen’. Haveman drukte Oosterhuis op het hart na een week of drie nog eens te gaan praten met Mansholt om hem aan te sporen ‘met concrete voorstellen naar Joekes te gaan, liever dan Joekes’ voorstellen af te wachten en daarop de besprekingen te baseren’. Hij voegde daar aan toe: ‘deze neiging heeft Mansholt een beetje’. Tegelijkertijd kon Oosterhuis dan ook nog eens navragen ‘op welke wijze Drees het best in de boot betrokken kon worden’. Haveman benadrukte dat een en ander eigenlijk moest plaatsvinden voor de zaak in de ministerraad behandeld zou worden.

Of de gesprekken inderdaad op die korte termijn hebben plaatsgevonden, blijft speculeren. Joekes had voldoende eigen ideeën over vormen van vertegenwoordiging in functionele organen die niet uitsluitend uitgingen van het bedrijfsleven, zoals in hoofdstuk 4 is uiteengezet.⁵ Hij stippelde in elk geval ook zelf een route uit binnen zijn departement. Het was daarbij vooral Van Rhijn die de invloed van het Rijksarbidsbureau herhaaldelijk terugschroefde. De vele concepten met correcties in de ministerraadsnota, precies op de plek waar Van Mill een prominente plaats had bedacht voor zijn eigen staffunctionarissen, zijn daarvan de stille getuigen.⁶ Nadat Van Rhijn en Van Mill eruit waren gekomen en ook de commissie-Schilthuis klaar was met herschrijven, stuurde Joekes de stukken toe aan Haveman en vroeg hem om zijn visie.

Haveman was lovend. Eindelijk lag er een stuk op hoofdlijnen voor de emigratieorganisatie. Hij had slechts één punt van zorg. Om te voorkomen dat de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken zou worden uitgehold, leek het hem ‘noodzakelijk dat de Commissaris als beleids-representant centraal in de toporganisatie zou worden geplaatst’.⁷ Hij zou voorzitter moeten zijn van zowel de voorziene Centrale Raad als het Emigratiebestuur en toezichthouder van het voorziene Centrale Bureau. Dit laatste kon in zijn visie beter een dienst van het ministerie zijn dan een particuliere stichting. Hij dacht niet dat de particuliere organisaties een probleem zouden krijgen met een dergelijke departementale uitvoeringsdienst, omdat de opgedragen werkzaamheden totaal zouden verschillen van die van de particuliere organisaties zelf. Waar in de departementale voorstellen het voorzitterschap en het ambt van commissaris dus nog door twee verschillende personen zou worden bekleed, kwamen ze bij Haveman in één hand. Zijn invulling vertoonde daarmee nauwe verwantschap met het commissaris-concept dat Vos voor ogen stond in zijn voorontwerp voor een wet op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.⁸

5 Zie hiervoor hoofdstuk 4, § Ordening: zelfdoen in eigen kring of ook daarbuiten?

6 NA, Rijksarbidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 897.

7 Haveman aan Joekes, 14-08-1950, NA, Joekes, 2.21.094, inv.nr. 270.

8 Zie hiervoor hoofdstuk 4, § Ordening tussen etatisme en corporatisme en hoofdstuk 5, § Geordend eindadvies? Om de invloed van de overheid op de orderingsorganen te waarborgen, die in het ontwerp-Vos waren opgebouwd volgens een model van ‘geïntegreerd zelfbestuur’, was voor het toezicht van binnenuit de figuur ontwikkeld van voorzitter-regeringscommissaris, tevens hoofd van de uitvoerend apparaat. Vgl. De Hen, *Industriepolitiek*, 260-261.

Ambtelijke reacties en een ministeriële bespreking

Andere departementen ontvingen de bijgestelde versie van het rapport-Schilthuis in augustus met beduidend minder enthousiasme. Daarvoor waren de tegenstellingen nog steeds te zichtbaar. Het stoorde Algemene Zaken overduidelijk dat het getouwtrek tussen overheid en belangengroeperingen op straat was komen te liggen. Bovendien had Joekes 'zijn spokesman Van Mill' nog steeds te veel gevolgd. Daarentegen was er nauwelijks aandacht voor de internationale ontwikkelingen die allerlei nieuwe mogelijkheden voor emigratie leken te bieden, tot verbazing van AZ. Geen woord over het Amerikaanse Point Four-programma, dat zou voorzien in deskundighulp aan minder ontwikkelde gebieden.⁹ Op Buitenlandse Zaken was men een vergelijkbare mening toegedaan. G.E. Baron van Ittersum, die het departement had vertegenwoordigd in de commissie-Schilthuis twijfelde zelfs even aan zijn eigen verstandelijke vermogens toen hij de nota onder ogen kreeg: 'da steht man sprachlos vis a vis'. Na anderhalf jaar geruzie was er als 'klap op de vuurpijl een van a tot z door het Rijksarbeidsbureau geïnspireerde ministeriële nota uit de bus' gekomen.¹⁰ Ook hij constateerde een schrijnend gebrek aan gevoel voor de internationale verhoudingen. Buitenlandse Zaken voelde zich in de nota weggezet als een 'quantité négligable'.¹¹ In afzonderlijke adviezen aan de commissie-Schilthuis was aandacht gevraagd voor de problemen bij de opvang van de snel groeiende emigrantenstroom. Het departement was duidelijk geweest welke rol het daarin voor zichzelf zag weggelegd. Desalniettemin zou het alleen een vertegenwoordiger krijgen in de Centrale Raad. Buitenlandse Zaken was niet van plan zich hierbij zonder slag of stoot neer te leggen.

Van den Brink van Economische Zaken reageerde opmerkelijk genoeg positiever dan Joekes had verwacht, gezien het gebeurde. Hij was van mening dat de landbouworganisaties een veel te grote broek hadden aangetrokken. Niet alleen vond hij het onacceptabel dat ze op eigen initiatief de opdracht breder hadden getrokken, ze kenden zichzelf daarbij ook nog eens een grote rol in de organisatie toe. In zijn visie eigenden ze zich daarmee onterecht delen van het beleid toe die onder verantwoordelijkheid van de overheid behoorden te vallen. Natuurlijk moesten religieuze en ethische belangen van emigranten gewaarborgd zijn, maar dat kon ook via de centrale adviesraad en op regionaal niveau in adviescommissies van de gewestelijke arbeidsbureaus. De centrale uitvoering moest volgens hem dan ook blijvend aan het Rijksarbeidsbureau worden toevertrouwd. Hij stelde voor om de ministerraad te laten besluiten om alsnog in *kleiner* verband met de betrokken ministeries een conceptregeling uit te werken.¹²

9 Zie hiervoor hoofdstuk 3. Notitie Van Nispen aan Van Schaik, 11-08-1950, NA, AZ/ KMP 2.03.01, inv.nr. 397.

10 Notitie Van Ittersum aan Boon, 28-08-1950, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 11986.

11 Nota van Ittersum tbv commissie-Schilthuis, 15-12-1949, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 897; Constatering van Boon op een vervolgmemo van Van Ittersum aan Boon over de kwestie, 02-10-1950, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 11986; vgl. Van Faassen, 'Geregistreerde emigrantenlevens', 22-30.

12 Van den Brink aan Joekes, 28-09-1950, NA, EZ / Centraal Archief, 2.06.087, inv.nr. 2718.

Deze ministeriële bespreking in kleine kring vond plaats op 4 oktober 1950. Naast Drees waren de ministers Van den Brink (EZ), Joekes (SZ), Mansholt (L), Lieftinck van Financiën en Schokking van Onderwijs aanwezig.¹³ Stikker van Buitenlandse Zaken ontbrak, omdat hij bij de koningin moest verschijnen. Buitenlandse Zaken miste zodoende een goede kans draagvlak voor de eigen visie te creëren.¹⁴ Mansholt liet zich van zijn meest behendige kant zien door zichzelf precies tussen achterban en partij te positioneren. Hij opende met de constatering dat hij het rapport-Schilthuis teleurstellend achtte omdat er geen duidelijke organisatievoorstellen lagen. De nota van Joekes bevatte op dat punt belangrijke aanvullingen. Hij benadrukte echter dat emigratie niet 'alleen een vorm van internationale arbeidsbemiddeling zou zijn'.¹⁵ Dat gold misschien voor Italië, in Nederland had emigratie toch meestal het karakter van 'duurzame vestiging'. In zijn visie was er daarom organisatorisch een gelijkwaardige taak weggelegd voor het Rijksarbeidsbureau en de landbouworganisaties binnen de Centrale Stichting Landbouw Emigratie. Deze moesten de voorlichtings- en selectieprocedures voor hun rekening nemen. Het kwam er echter vooral op aan om een goede toporganisatie neer te zetten. Hij vond het dan ook wenselijk dat een ambtenaar van Sociale Zaken 'zal optreden als Regeringscommissaris'. Wat volgde was het informeel besproken standpunt, zoals Haveman dat aan Joekes had geschreven. Als commissaris en stafbureau eenmaal functioneerden, kon daarna de rest van de organisatie worden opgebouwd.

Ook Drees bleek zich nu achter het idee van een commissaris te kunnen scharen, zeker als deze voorzitter van het voorziene bestuur zou worden. Dat moest dan wel bestaan uit een *ambtelijke* meerderheid. Hoewel Van den Brink en Lieftinck beiden aangaven dat het hun voorkeur had, wanneer het Rijksarbeidsbureau een grotere organisatorische rol kreeg, lieten zij zich na deze standpuntbepaling van de PvdA-ministers tamelijk eenvoudig door Joekes overtuigen dat hij liever een onafhankelijk ambtenaar als commissaris aanstelde. Wel gaf Joekes aan te zullen nadenken over het bezwaar van Van den Brink om de commissaris ook nog voorzitter van de centrale adviesraad te maken. Hij kreeg fiat om zijn plannen verder uit te werken. Zijn antwoord op de terloops gestelde vraag van Mansholt of hij al iemand op het oog had voor de commissarispost, was een in-koppertje. Joekes dacht aan 'mr.ir. B.W. Haveman', waarop Mansholt opmerkte 'dat men in het land deze benoeming wel zal toejuichen'.

Het voorwerk binnen de PvdA leek zijn vruchten te hebben afgeworpen. De opstelling van Van den Brink, die op het gebied van emigratie een grotere beleidstaak voor de overheid zag dan uitsluitend een subsidiaire, droeg bij aan het soepele compromis tussen de ministers. Overigens bleef Van den Brink ten aanzien van het voorzitterschap van de centrale Raad wel denken in de lijn van een overheid op enige afstand. Binnen een week, op 10 oktober, zou Joekes aan Bas Haveman vragen of hij een benoeming als commissaris wilde aanvaarden. Haveman ging de week erna akkoord, waarna Joekes zich op kon maken om dit 'voornemen' in breder kring bekend te maken. Vanaf dat moment maakten alle

13 Notulen ministeriële bespreking 04-10-1950, NA, Ministerraad, 2.02.05.02.

14 Nota Boon aan DAZ, 06-10-1950, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 11986.

15 Dit en hierna volgende citaten uit notulen ministeriële bespreking 04-10-1950, NA, Ministerraad, 2.02.05.02.

betrokkenen zich op om het spel in de voor- en achterkamers van de politiek voort te zetten.

Benoeming van een Commissaris voor de Emigratie

Voordat hij de kabinetsplannen aan het parlement voorlegde, lichtte Joekes de adviescommissies persoonlijk in. Op zaterdagochtend 18 november ontving hij alle leden van de commissie-Schilthuis en Oosterhuis als ondervoorzitter van de Stichting van de Arbeid op Sociale Zaken.¹⁶ Enige dagen later ontving hij de formele reactie van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie. Deze was beleefd, maar zeker niet enthousiast. Het bestuursduo Kampschöer en Cnossen stelden vooral kritische vragen bij de handhaving van de gedeeltelijke rol van het Rijksarbeidsbureau als voorlichtings- en aanmeldingsinstantie. Afschriften gingen naar de Stichting van de Arbeid, die in hun eigen advies immers ook een minder grote rol zagen weggelegd voor het Rijksarbeidsbureau.¹⁷

Oosterhuis reageerde eveneens binnen een paar dagen op de benoemingsvoornemens. Hij koos er echter voor om in zijn hoedanigheid van voorzitter van het NVV partijgenoot Haveman schriftelijk te feliciteren. Oosterhuis gaf daarbij aan hem op korte termijn graag persoonlijk te willen spreken om na te gaan 'hoe onze organisatorische verhouding in de toekomst het beste aan jouw inzichten kan worden aangepast'.¹⁸ Vermoedelijk hing deze cryptische opmerking samen met de kritische nota die het NVV-secretariaat een maand ervoor persoonlijk had afgegeven op Sociale Zaken naar aanleiding van het bijgestelde rapport-Schilthuis.¹⁹ Daarin had het NVV zijn eigen standpunt uiteengezet, in vergelijkbare termen als binnen de commissie-Jongbloed. Het NVV verklaarde zich echter *apert* tegenstander van het voorgestelde regeringscommissariaat voor emigratie en sprak een sterke voorkeur uit om de organisatie bij het Rijksarbeidsbureau te laten. Kennelijk was men ten burele van het NVV niet op de hoogte van Oosterhuis' informele overleg van april dat jaar. De aanstaande benoeming van partijgenoot Haveman zou de zaak echter in positieve zin kunnen veranderen.²⁰ Oosterhuis lijkt met zijn brief aan Haveman de verantwoordelijkheid op zich te hebben genomen om daar in elk geval aan bij te dragen.

Het parlement zou tijdens de begrotingsbehandeling worden ingelicht. De begroting zelf bevatte slechts een summiere passage ten aanzien van emigratie, omdat er ten tijde van de indiening nog niets was beslist. Wel had het parlement op 13 december het rapport-Schilthuis ontvangen, maar zonder verdere toe-

16 Verslag bijeenkomst SZ aan Oosterhuis, 22-11-1950, IISG, archief NVV 1950, H80.

17 Kampschöer / Cnossen (vz, secr. CSLE) aan Joekes, 21-11-1950, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 207.

18 Oosterhuis aan Haveman (in zijn hoedanigheid als voorzitter NVV), 21-11-1950, IISG, archief NVV 1950, Cg 10.

19 Nota NVV (J. Roukema) op 03-10-1950 ter hand gesteld aan Sociale Zaken, NA, Rijksarbeidsbureau, 2.15.46, inv.nr. 897.

20 Op het conceptexemplaar van de nota Roukema 03-10-1950 in het archief van het NVV staat in de linker bovenhoek geschreven 'Haveman', IISG, archief NVV 1950, Cg 10.

lichting. Het Voorlopig Verslag bevatte hierover een kritische passage, waarin geconstateerd werd dat het 'hoog tijd werd dat ter zake van de organisatie het verlossende woord werd gesproken'. Dat was precies het moment dat Joekes voor ogen stond. In zijn antwoord maakte hij zijn plannen kenbaar, zoals overeengekomen in het kabinet.²¹

De lijnen tussen het groene front en het parlement waren echter kort, zoals ook Van Merriënboer constateert.²² Voordat de inkt van de Handelingen droog was, lag er een brief van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie 'aan de Leden van de Tweede Kamer'. Cnossen schreef als directeur van de CSLE dat hij helaas moest 'constateren, dat in de beslissing van de Regering dit verlossende woord niet tot uitdrukking is gebracht'.²³ Hij stelde vast dat de minister weliswaar onderschreef dat emigratie niet alleen internationale arbeidsbemiddeling was, maar dat de arbeidsbemiddelingsorganisaties in de kabinetsplannen nog steeds een centrale plaats innamen. Welke plaats de drie emigratiecentrales – daar waren ze weer – in de plannen kregen toebedacht, was niet helder. De ministeriële voorstellen om het particulier initiatief tegemoet te komen, leek 'bedenkkelijk op camouflage'. Cnossen sloot zich graag aan bij de mening van *die* Kamerleden, die streefden naar een grondige bespreking van het emigratievraagstuk. Hoewel hij de Kamer natuurlijk niet hoefde te adviseren hoe ze de kwestie moest aanpakken, dacht hij dat het misschien wel mogelijk zou zijn 'dan tegelijk het in het vooruitzicht gestelde wetsontwerp te behandelen'.

In het debat dat daarop volgde, werden de te verwachten stellingen ingenomen. De VVD sprak van een realistisch compromis, terwijl de PvdA bij monde van Schilthuis tevreden was dat de regering zijn voorstellen grotendeels had overgenomen. De KVP-er W.L.P.M. de Kort constateerde echter diepgaande verschillen van inzicht. De regering was bij de organisatievoorstellen te weinig haar 'subsidiair karakter' indachtig. Zoals hierboven is vastgesteld, moest dit dus evenzeer bij de eigen minister van de Economische Zaken worden gezocht. Biewenga van de ARP, die al eerder binnen de Stichting van de Arbeid de mening van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie had uitgedragen, sloot zich aan bij deze kritiek. Hij stelde dat Joekes het oor te veel had laten hangen naar de minderheid binnen de commissie-Schilthuis. Hoewel hij zich er niet aan waagde om te refereren aan 'de drie emigratiecentrales', verweet hij Joekes onwetendheid door alleen te spreken van 'landbouwemigratiecentrales'.²⁴ Hij voerde de Christelijke Emigratie Centrale bij naam op als centrale die zich op breder terrein bewoog dan alleen de landbouwemigratie. Vervolgens refereerde hij in vage termen aan het ontstaan van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie en ging daarna naadloos over op het statement dat 'naar mijn oordeel de bestaande emigratiecentralen de vertegenwoordigers van het gehele bedrijfsleven zijn'. Zij zouden zodoende een taak moeten krijgen in de organisatie. Hij diende een motie in die steun kreeg van de KVP en de CHU. Hierin riep hij de regering op een

21 HTK 1950-1951, kamerstuknr. 1900 XII, ondernr. 7 (Rijksbegroting SoZa 1951, VV, MvA, p.18). In de eerdergenoemde brief van Sociale Zaken aan Oosterhuis (22-11-1950) staat dat de plannen in de Memorie van Antwoord aan het parlement kenbaar zouden worden gemaakt.

22 Van Merriënboer, *Mansholt*, 172.

23 Deze en volgende citaten uit: CSLE aan Leden van de TK der Staten-Generaal, 16-12-1950, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

24 HTK 1950-1951, 1048; vgl. hoofdstuk 1 en Ramakers, *Drees II*, 204-205.

organisatie op te zetten in overeenstemming met het meerderheidsadvies van de commissie-Schilthuis. Er moest snel een wetsontwerp komen. Tot die tijd moest de regering afzien van maatregelen of benoemingen die vooruitliepen op de toekomstige organisatie.²⁵

Op deze manier zette hij Cnossens suggestie om een parlementaire bespreking te koppelen aan de behandeling van het – nog niet gereedliggende – wetsontwerp om in een concrete verdragingsactiek. Deze was ongetwijfeld bedoeld om de benoeming van Haveman, die bij de centrale landbouworganisaties al sinds 18 november bekend was, van tafel te krijgen. In zijn antwoord liet Joekes er echter geen enkele twijfel over bestaan niet van de motie gediend te zijn. Hij wees erop dat het *not done* was om een minister die nota bene zelf had aangekondigd een wetsontwerp te zullen indienen, via een motie hier nogmaals toe aan te zetten. Aan de zware bewoordingen waarmee hij de motie afkeurde – ‘overbodig’, ‘bijna grievend’ – koppelde hij direct zijn voornemen om *zo snel mogelijk* een hoofdamtenaar te benoemen. Hij beargumenteerde dat deze stap noodzakelijk was om de groeiende stroom emigratiewerkzaamheden uit te voeren. Dat deze ambtenaar de naam ‘commissaris’ zou krijgen moest volgens hem niet geïnterpreteerd worden als een vooruitlopen op de ‘verdere organisatie’. Mocht men daar toch bang voor zijn, dan hoopte hij met deze verklaring die vrees te hebben weggenomen.²⁶ Na deze slimme wending restte Biewenga weinig anders dan zijn motie in te trekken.

De weg voor de benoeming van Bas Haveman was vrij en twee weken later een feit.²⁷ Maar wat was nu eigenlijk de achtergrond van deze man, die in zijn brief aan Joekes had geschreven dat hij hoopte met zijn suggesties een bijdrage te hebben geleverd aan de opbouw van een sterke organisatie, omdat hij emigratie beschouwde als ‘een mij biologerend stuk werk’?²⁸

‘Een mij biologerend stuk werk’. Biografische schets van Bastiaan Wouter Haveman

Bas Haveman werd op 25 november 1908 geboren in het Friese Wijnjeterp, een half uurtje fietsen van Bakkeveen. Hij was de derde in het gezin van Meindert Haveman en Elisabeth van Veen. Zijn zus Anna en broer Jan zaten boven hem, na hem zouden nog drie broers volgen, Johan, Leendert en Meindert.²⁹ Toen Bas vier was, verhuisde het domineesgezin naar de Betuwe. Vader Meindert, een hervormd predikant uit de orthodoxe hoek, aanvaardde in 1913 een beroep van de zogenaamde Evangelisatievereniging in Tiel, waar hij tot zijn emeritaat in 1943 zou blijven.³⁰

²⁵ HTK 1950-1951, 1049.

²⁶ HTK 1950-1951, 1058-1059.

²⁷ De voordracht vond plaats op 28-12-1950, het KB werd getekend op 04-01-1951 en de benoeming ging in met terugwerkende kracht tot 20-11-1950.

²⁸ Haveman aan Joekes, 14-08-1950, NA, Joekes, 2.21.094, inv.nr. 270.

²⁹ Genealogie via <http://members.home.nl/berthaveman/averest/pafgo4.htm>.

³⁰ De Vereniging tot Evangelisatie in en ten bate van de Nederlandse Hervormde Kerk. Ik dank mijn collega's Joke Roelevink en Enne Koops voor een eerste analyse van het artikel ‘Ter gedachtenis’ van Meindert Haveman [1918]. Zie voor de Evangelisatievereniging in Tiel ook: Wapenaar, *Eben-Haezer* en idem, *H.W.S. Een Tiels voorbeeld*.

Hoewel in Tiel de 'moderne richting' binnen de Nederlandse Hervormde Kerk dominant was, bestond er bij een kleine groep hervormden behoefte aan rechtzinnige prediking. Al vanaf 1863 werden deze preekbeurten geregeld door een Evangelisatievereniging.³¹ In diverse plaatsen in Nederland waren rond 1850 van dit soort Evangelisaties opgericht, vaak naar buitenlands voorbeeld. Eén hiervan was de Nederlandse Evangelisch-protestantse Vereniging (NEPV), die in 1853 ontstond in reactie op het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie. De theoloog G.J. Mink typeert deze vereniging als orthodox, maar niet streng-confessioneel; een protestants-christelijke vereniging met een internationale oriëntatie, die vooral zocht naar christendom boven geloofsverdeeldheid.³² De Tielse orthodox-hervormden, die Abraham Kuiper in zijn visie op onderwijs en politiek hadden gevolgd, maar zijn kerkscheuring van 1886 betreunden – ze prefereerden hervorming van de kerk van binnenuit – reactiveerden hun Evangelisatievereniging. De komst van een evangelist van de NEPV paste binnen hun streven. Vanaf 1909 stond de vrijzinnig Hervormde kerkenraad hen echter toe om een 'eigen' orthodox-hervormde predikant te benoemen, zodat er ook gedoopt en avondmaal gevierd mocht worden. Onder dominee Haveman, die zelf gold als een 'irenisch man'³³ – een 'bemiddelaar' tussen rechtzinnigen en modernen – zouden uiteindelijk ook catechisanten bevestigd mogen worden als lidmaat. De vereniging was getalsmatig niet groot, alhoewel tijdens Havemans predikantschap het aantal lidmaten ruim verdubbelde, van ongeveer 87 tot circa 200 leden. Ze waren vooral afkomstig uit de middengroepen zoals winkeliers, ambachtslieden en employees.³⁴

In 1928 verliet zoon Bas met een bèta-diploma het gymnasium in Tiel, om zich vervolgens in te schrijven als student scheikunde aan de Technische Hogeschool in Delft. Na het behalen van zijn ingenieurstitel in 1934 zou hij een tweede studie – Nederlands recht – binnen vier jaar met goed gevolg afronden.³⁵ Hij zat niet alleen achter zijn boeken of in de kroeg, maar paarde zijn intellectuele vaardigheden aan maatschappelijk engagement. Tijdens zijn studiejaren trad hij toe tot de Bond van Jonge Liberalen (BJL), de landelijke jongerenorganisatie van de Vrijheidsbond. Deze liberale partij was in 1921 voortgekomen uit een fusie van zeven meer of minder vrijzinnige partijen. Alleen de vrijzinnig-democraten, die sterker sociaal-liberaal georiënteerd waren, zouden niet toetreden.³⁶ De hoeveelheid fusiepartners had het niet eenvoudig gemaakt om tot een program te komen. Over liberale beginselen als het garanderen van geestelijke en godsdienstige vrijheid, gelijkstelling van man en vrouw, behoud van vrije handel en 'ontwikkeling van ieders persoonlijkheid ter verhoging van volkskracht en als eisch van maatschappelijke rechtvaardigheid' was men het snel eens geworden.³⁷ Meer verzet was er geweest tegen opneming van passages die het antigodsdienstige imago van het liberalisme moesten neutraliseren, maar die in tegenspraak leken met het klassiek liberale beginsel van scheiding van kerk en staat. Dat

31 Van Miert, *Wars van clubgeest en partijzucht*, 34-35, 49.

32 Mink, *Op het tweede plan*, 71.

33 Typering door de curatoren van de Evangelisatievereniging bij zijn overlijden in 1947, Wapenaar, *Eben-Haezer*, 31.

34 Van Miert, *Wars van clubgeest en partijzucht*, 140-141.

35 NA, SZW / Dossiers Personeelsleden, 2.15.56, inv.nr. 53 B.W. Haveman.

36 Zie hiervoor Van Schie, *Vrijheidsstreven*, 239; vgl. Klijnsma, *Om de democratie*, 21-24.

37 Geciteerd in Van Schie, *Vrijheidsstreven*, 241.

betrof bijvoorbeeld de zinsnede 'erkenning van de waarde van het geestelijk en van het godsdienstig leven voor maatschappij en staat' – maar ook een passage die aandrang op 'bevordering van medezeggenschap voor werknemers'.³⁸ Toch zouden juist deze principes de jonge Bas aanspreken.

Bas, die inmiddels in Den Haag woonde en zich had ontpopt tot een eigenzinnige werkstudent met vastomlijnde ideeën, was tot het midden van de jaren 1930 tweede secretaris van het hoofdbestuur van de Bond van Jonge Liberalen. Daarnaast was hij redacteur van het bondsorgaan *De jonge Liberaal* en in 1936 korte tijd penningmeester van het Jong Liberale Propagandafonds.³⁹ Een fundamenteel verschil van inzicht binnen het hoofdbestuur over de te volgen koers van de Bond van Jonge Liberalen zou er echter toe leiden dat Bas zich in januari 1936 niet alleen niet-herkiesbaar stelde voor het secretariaat, maar in november van datzelfde jaar ook van zijn overige functies zou worden ontheven.⁴⁰ Het ontslag vond plaats vlak nadat zijn vriend Herman L. van Zanten het voorzitterschap van het hoofdbestuur eveneens om principiële redenen had neergelegd. Van Zanten en Haveman, beide voorstanders van meer vrijzinnige eenheid in deze jaren van mentale en economische crisis, stonden een radicale koerswijziging voor van de Bond voor Jonge Liberalen. De BJL moest zich losmaken van de Vrijheidsbond.⁴¹ Haveman verwoordde zijn visie binnen een commissie, die door het Hoofdbestuur was ingesteld om in het najaar van 1935 tactiekvoorstellen te doen voor de Bond voor Jonge Liberalen.

Zijn mening loog er niet om. 'Intern ontbreekt het de Bond aan iedere daadkracht'.⁴² Een groot deel van de leden viel 'lauwheid en passiviteit' te verwijten. Met de maatregelen die de andere leden van de tactiekcommissie ter verbetering hadden voorgesteld, kon hij zich in principe wel verenigen, maar ze kwamen te laat. Het voorstel om aandacht aan psychologische aspecten te besteden en door middel van vaandels en insignes het 'saamhorigheidsbesef te onderstrepen' was daarvan een goed voorbeeld: iets wat dood is [maakt men] niet levend, ook niet met vlaggen en speldjes'. Volgens Haveman lag het kernprobleem in het feit dat voor 'hedendaagse jongeren het woord "liberaal" een afschrikwekkende klank heeft'. Wat volgde, valt bijna te typeren als een geloofsbelijdenis: 'Zo vast als het mijn overtuiging is, dat het liberale beginsel van eeuwige betekenis is en blijft, zo vast is ook mijn overtuiging dat het woord "liberaal" en alles wat zich zo noemt en blijft noemen afgedaan heeft'. De naam 'liberalisme' was belast met 'alle fouten en misstanden der vorige eeuw' – vooral de sociale. Vijftien jaar eerder hadden Willem Treub, voormalig minister en één van de initiatiefnemers van de Vrijheidsbond en zijn partijgenote E.W. Wijnaendts Francken-Dyserinck,

³⁸ Ibidem, 242.

³⁹ NA, VVD, 2.19.022, inv.nr. 309.

⁴⁰ Verslag jaarvergadering BJL 21-01-1936, NA, VVD, 2.19.022, inv.nr. 309 en H.L. van Zanten aan H.A. Korthals, 07-11-1936, NA, Korthals, 2.21.183.48, inv.nr. 1. Vgl. Van Schie, *Vrijheidstrevens*, 343-344.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Dit citaat en de hiernavolgende uit 'Aanvullend rapport van ir. B.W. Haveman', bij het 'Rapport van de commissie, ingesteld door het hoofdbestuur van de Bond van Jonge Liberalen, betreffende het door die commissie ingestelde onderzoek naar de vraag, welke de juiste taktiek is voor de Bond van Jonge Liberalen. December 1935, NA, VVD, 2.19.022, inv.nr. 309.

met wie Bas in de jaren 1930 contact had, al dezelfde mening verkondigd.⁴³

Bas bepleitte een naamswijziging en een eigen beginselverklaring van de Bond van Jonge Liberalen om 'des te beter de liberale gedachte te kunnen verspreiden'. Om de 'krachtige en practische sociale arbeid' die in deze jaren hard nodig was ter hand te kunnen nemen was er een 'springlevende actieve bond nodig, met meer middenstanders en arbeiders dan intellectuelen' - die zouden toch alleen maar in commissies zitten en theoretiseren. Daarnaast was er behoefte aan 'intensieve scholing van de beschikbare krachten'. De overige leden van de tactiekcommissie waren echter een stuk gematigder. Ondanks een handig lijkend één-tweetje tussen voorzitter Van Zanten en Bas Haveman om meer draagvlak voor hun visie te genereren - eerstgenoemde deed als voorzitter van het hoofdbestuur van de BJL gelijktijdig vergelijkbare voorstellen als Bas in zijn minderheidsnota - lukte dat niet, mede door druk uit het bestuur van de Vrijheidsbond.⁴⁴ Het vertrouwen was wederzijds verdwenen. Bas Haveman zou vanaf eind 1936 'politiek dakloos' zijn.⁴⁵

Dat weerhield hem er niet van om des te gedreven zijn visie op de problemen van die tijd in woord en daad uit te dragen. Hij bleef zoeken naar antwoorden binnen en buiten de diverse kaders die de vernieuwers in die jaren voor zichzelf schiepen. Contacten met zijn kritische generatiegenoten had hij hoogstwaarschijnlijk in eerste instantie opgedaan tijdens de Woudschotenconferenties, waar ook de Bond van Jonge Liberalen uitnodigingen voor ontving.⁴⁶ Zijn secretariaatswerkzaamheden bij de Rijksbemiddelaars (1936) en de Hoge Raad van Arbeid combineerde hij vanaf 1938 met het secretariaat van de eerder genoemde 'Stichting Nederlands Volkskracht', en het redacteurschap van het platform van de vernieuwers, *Het Gemeenebest*.⁴⁷ In 1939 zou daar nog voor korte tijd het secretariaat van het Comité ter Bestudering van Orderingsvraagstukken bijkomen. Dit comité stond onder voorzitterschap van A.C. Josephus Jitta, hoogleraar staatsrecht en redacteur van de *Groene Amsterdammer*,⁴⁸ die Bas al kende van zijn werkzaamheden bij de Rijksbemiddelaars, de Hoge Raad en Stichting Nederlands Volkskracht. Bij deze laatste club was Josephus Jitta lid van het financieel curatorium. In alle functies die Bas Haveman in die jaren vervulde, had hij te maken met sociale vraagstukken van jeugd- en structurele werkloosheid en bemiddelingsvraagstukken bij arbeidsaangelegenheden.⁴⁹ Hij benaderde ze telkens vanuit de kernwaarden van een wervend christendom boven geloofsverdeeldheid en de noodzaak van vorming die hij vanuit zijn opvoeding had

43 Van Schie, *Vrijheidsstreven*, 244; Atria, archief E.W. Wijnaendts Francken-Dyserinck, inv.nr. 43.

44 Over het opzetje van Van Zanten en Haveman: H.J. Pippel aan W.K.E.A. Paré, 28-12-1935, NA, VVD, 2.19.022, inv.nr. 309.

45 Bank, *Nederlandse Volksbeweging*, 196.

46 Van Schie en Ten Have besteden beiden weinig aandacht aan jong-liberale vernieuwers, mogelijk vanwege hun 'onzichtbaarheid' als gevolg van de negatieve lading die het woord 'liberalisme' aankleefde.

47 Zie hoofdstuk 4, § 'Vernieuwing: Volkshogescholen, vorming en... emigratie'.

48 Vgl. Ten Have, *Nederlandse Unie*, 60.

49 Bij de Hoge Raad van Arbeid was hij o.m. secretaris van de commissie-Joekes (1938, werkloosheidsverzekering) en de commissie-Van Waerden (structurele werkloosheid en haar bestrijding 1939). Onderzoeksgids Sociale Zekerheid, via www.historici.nl, onder C.P.M. Romme, J. van den Tempel, nadere toegang persoonlijk archief.

meegekregen. Dat valt het beste te illustreren aan de hand van zijn werkzaamheden bij de Stichting Nederlands Volkskracht en *Het Gemeenebest*.

‘Nederlands Volkskracht’ bracht hem weer terug naar zijn *roots* in Friesland, naar Bakkeveen. Hij voerde namelijk niet alleen het secretariaat van de Stichting, maar was ook opleider van de kadercursisten, die uiteindelijk de werkkampen moesten leiden. In de opzet van die cursussen valt zijn hand te herkennen. Kadercursisten doorliepen eerst een ‘normaal werklozenkamp’ van acht weken en kregen vervolgens een kopopleiding van ongeveer een maand. Zodoende werd de ‘toekomstige leider’ eerst zelf gevormd en daarna klaargestoomd voor ‘zijn eigenlijke taak’.⁵⁰

Voor het eerste deel was naast lichamelijke opvoeding vooral inzicht in de sociale verhoudingen in het Nederlandse volk van groot belang. De *newspeak* van de vernieuwers is hierin duidelijk te herkennen: ‘de leider moet weten van de tegenstelling stad-platteland; arbeider-werkgever; Noord-Zuid; Provincie-Holland’. Natuurlijk moest hij ook weten waarom er ‘meer samenwerking in ons volk nodig is: buitenlandsche bedreigingen, binnenlandsch gebrek aan geestkracht.’ Daarna kwam culturele en godsdienstige vorming aan bod. ‘De leider hoort enige ervaring te hebben van het goede lied. De jazzband en andere moderne uitingen met de noodige humor beziende, moet hij het zingen zooals dat op de Volkshoogeschool gebeurt’. Na het zingen kwamen de kerken in beeld. De leider moest de belangrijkste religieuze stromingen in Nederland kennen inclusief hun onderlinge verhoudingen en ‘ervaren dat de godsdienst de sterkste kracht is om mensen staande te houden in de moeilijkheden van dezen tijd’.

De vorming van de kampleider met het oog op de ‘eigenlijke taak’ bestond uit het leren kennen van de ‘geestesgesteldheid’ van de werkloze. Vanuit die kennis moest hij hun ‘zelfwerkzaamheid prikkelen’, ze een organische orde bijbrengen, ‘de steeds weer instortende activiteit telkens opnieuw te stimuleren’ en tevens zorgen voor een ‘zuivere sfeer’ op seksueel gebied. De prikkels tot zelfwerkzaamheid mochten uiteraard niet leiden tot gerommel van jongens of van meisjes onder elkaar: ‘geperverteerde neigingen’ werden niet getolereerd. Even belangrijk was de kennis die de leider moest hebben van de arbeidsmogelijkheden voor de werklozen. Hij moest inzicht hebben in de werking van arbeidsbeurzen, sociale voorzieningen, het aanbod van (om)scholingscursussen en ‘een inzicht in de emigratiemogelijkheden naar het buitenland’. Voor dit laatste onderdeel voerde Bas Haveman zichzelf op als cursusleider, samen met O.L.V. Guernonprez, die de contacten met de Stichting Landverhuizing Nederland onderhield. De godsdienstig-maatschappelijke aspecten werden verzorgd door de oprichter van de Stichting J. Eykman, en Bas’ oudere broer Jan, die sociologie had gestudeerd. Zo verzorgde Bas inleidingen bij Volkshogeschool Allardsoog Bakkeveen, in dezelfde jaren als bijvoorbeeld mevrouw Evers-Dijkhuizen en de sociograaf E.W. Hofstee.⁵¹

Ook binnen de redactie van *Het Gemeenebest* bevond Bas zich tussen een

50 Conceptplan SNV en begroting, Haveman aan Stichtingsbestuur, 19-01-1939, NA, SZ / Werkverschaffing, 2.15.28, inv.nr. 821. Alle hierna volgende citaten afkomstig uit conceptplan.

51 *Jaarverslag Stichting Volkshogeschool Allardsoog, Bakkeveen, 1939, 19.*

aantal geestverwante sociografen, zoals Hans de Vries Reilingh – medeoprichter van de Stichting Volkskracht Nederland – en Piet Bouman, bij wie zijn broer Jan na de oorlog zou promoveren. In het programmatische eerste nummer liet Bas zich niet onbetuigd. Hij schreef het artikel ‘Arbeid, arbeider en volksgemeenschap’.⁵² Hierin stelde hij zich ten doel om na te gaan hoe er een oplossing kon worden gevonden voor wat hij karakteriseerde als ‘het arbeidersvraagstuk’. Het probleem zat naar zijn mening vooral in psychologische factoren. ‘Loonarbeid’ werd als minderwaardige arbeid gezien terwijl tegelijkertijd de arbeid van de ‘kleine zelfstandige’ werd overschat, aldus Haveman. Die lagere waardering leidde echter bij de arbeiders tot een gevoel van minderwaardigheid en achterstelling ten opzichte van het ‘overige deel van de volksgemeenschap’. Deze tijd stelde volgens Bas echter de eis de ‘vele tegenstellingen binnen ons Volk’ te overwinnen en te komen tot ‘herstel van een bewuste, eensgezinde volksgemeenschap’. Zeker waar er twee kwesties met de dag zwaarder wogen – de voortdurende werkloosheid en het handhaven van de ‘oostgrens van ons land als cultuurgrens.’ Het nationaalsocialisme wierp hij vanaf het begin verre van zich. In Bas’ visie mocht en kon niet van de arbeiders verwacht worden dat zij als enige groep oplossingen zouden aandragen om weer een volwaardige plek in de gemeenschap te krijgen. Naar zijn mening was daarvoor de ‘trotse proletarische stijl’ teveel zoek. Daarbij haastte hij zich om aan te geven dat de Plan-actie’ rond het Plan van de Arbeid daar in eerste instantie een uitzondering op had gevormd, tot daarvan uiteindelijk ook niets anders was overgebleven dan een ‘partij-propagandistisch middel’ voor de SDAP.⁵³

In de beantwoording van de door hem opgeworpen vraag laat Bas Haveman zich kennen als een jongeman, die past in de traditie van het liberaal idealisme en geïnspireerd lijkt te zijn door iemand als Treub, die politieke durf en bestuurlijke daadkracht paarde aan een intellectuele visie en een afkeer van partijpolitiek.⁵⁴ Door zijn grotere aandacht voor de onderklassen dan Treub, vertonen zijn ideeën echter daarnaast ook een nauwe verwantschap met die van de door Pels beschreven vertegenwoordigers van het ‘intellectuelen-socialisme’.⁵⁵ De ideeën van de vijf jaar oudere Hein Vos had Bas bij wijze van spreken nog kunnen opsnuiven tijdens zijn eigen ingenieursopleiding in Delft. Zijn christelijke opvoeding stond vermoedelijk garant voor het sterke ethische idealisme à la Banning, dat vooral uit de laatste alinea’s van Bas’ artikel spreekt. De klassenstrijd achtte hij ongewenst, maar in Nederland ook weinig actueel meer. Herwaardering van arbeid kon in zijn visie alleen bereikt worden wanneer aan iedereen de eis werd gesteld ‘zijn arbeid primair ten dienste van de gemeenschap te verrichten, zodat de resultaten daarvan hem slechts toevallen in wisselwerking met het welzijn van het geheel’. Ondernemer en arbeider dienden in dat geval doelbewust en

52 *Het Gemeenebest* 1939, 99-109; 139-152. In de rubriek *Kort Commentaar* gaf hij tevens een impressie van zijn mobilisatieperiode van september 1939, ‘De Bouviers’, 63-64.

53 Haveman, ‘Arbeid’, 101.

54 Hij sprak zijn bewondering uit voor artikelen van Treub en de inaugurele rede van de Groningse vrijzinnig-democratische hoogleraar staatsrecht Krabbe, *De werkkring van de staat* (1894). Zie voor het gedachtegoed van mensen als Krabbe en Treub: Den Hertog, *Cort van der Linden*, 66-72, 80-81, 91. 94-99; Vossen, *Vrij vissen*, 43-50. Vgl. Bank, *Nederlandse Volksbeweging*, 196 en Haveman, ‘Arbeid’, 102, 105.

55 Pels, ‘Intellectuelen-socialisme in Nederland’, 133-139, 155; Zie ook hoofdstuk 4.

gezamenlijk de gemeenschap. Op de retorische vraag of hij deze 'gezamenlijke dienende arbeid' niet tot een 'mythe' verhief, antwoordde hij:

'De diepste grondslag, waarop ons Nederlandse volk als eenheid tezamen kan leven, ligt in de gemeenschappelijke driedelige erkenning, dat Staat noch volk der mensen hoogste goed vertegenwoordigen, dat Staats- noch volksgemeenschap voor den mens een beletsel mogen vormen om zijn geloof te belijden en God te dienen en ten slotte, dat de vrije prediking van het Evangelie in zijn verschillende vormen onmisbaar is voor de instandhouding van een naar gerechtigheid strevende volksgemeenschap. Zolang deze grondslag ten volle gehandhaafd blijft, zal de gezamenlijke, dienende arbeid geen mythe, doch een sterke band zijn, die ons volk bij het werk van iedere dag tot een hechte gemeenschap samenbindt'.⁵⁶

Pluralisme was goed, zolang het maar niet ontaardde in het najagen van eigen- of partijbelang. Het individu was belangrijk, maar altijd in perspectief tot en ten dienste van het geheel. Het Evangelie vormde daarbij de tijdloze kracht en richtlijn. Vanuit die denkbeelden was het geen grote stap naar het personalistisch-socialisme van de groep rond Banning.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog zou hij zijn krachten blijven verdelen over werkzaamheden in de sfeer van arbeidsverhoudingen en zijn meer visionaire politieke activiteiten. In 1941 nam hij ontslag uit overheidsdienst om zich te kunnen onttrekken aan het voortschrijdende nazificatieproces. Hij trad als secretaris in dienst bij de Algemene Werkgevers Vereniging en onderhandelde in die hoedanigheid over landelijke loonregelingen, onder meer in het zuivelbedrijf. Toen de AWV zichzelf in 1942 liquideerde om te voorkomen dat het zou worden ingelijfd bij het Nederlandse Arbeidersfront, zetten Bas Haveman en de andere secretaris F.H.A. de Graaf de werkzaamheden ondergronds voort. Zo werkten ze onder meer de Arbeidsinzet tegen. In 1944 trok Bas zich terug uit het AWV en nam hij deel aan de oprichtingsbesprekingen van de Stichting van de Arbeid.⁵⁷

Zijn ideeën over de politieke toekomst van Nederland na de bevrijding kregen verder vorm bij zijn bestuurlijke en redactionele werk in de leiding van de verzetsgroep Je Maintiendrai en het gelijknamige verzetsblad.⁵⁸ Binnen Je Maintiendrai achtte men een terugkeer naar het vooroorlogse politieke bestel uitgesloten. Er werd eerder gedacht aan een scheiding tussen vooruitstrevende en conservatieve geesten in een tweepartijstelsel. Ook Bas' activiteiten bij de Nederlandse Unie, waarbij hij zich had aangesloten, zouden een vervolg krijgen in de illegaliteit.⁵⁹ Rond 1944 zou hij – evenals de sociaaldemocraat Ko Suurhoff

⁵⁶ Haveman, 'Arbeid', 102, 151.

⁵⁷ NA, SZW /Dossiers Personeelsleden, 2.15.56, inv.nr. 53 B.W. Haveman; NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 361; G.B.H. Niestadt, 'De ontwikkeling van de sociale voorzieningen in de zuivelindustrie', 203-204.

⁵⁸ Winkel, *De ondergrondse pers*, 126.

⁵⁹ Zie voor het hiernavolgende gedeelte Bank, *Nederlandse Volksbeweging*, m.n. 28-38, 54-55, 68, 164-165, 175, 185-186, 196-197, 209 en Ruitenbeek, *Het ontstaan van de Partij van de Arbeid*, 74, 190-192, 207, 214, 235, 236. Het exacte moment waarop Haveman lid werd van de Nederlandse Unie is niet getraceerd.

– toetreden tot de kern van de illegale Unie. Na de arrestatie van het driemanschap was er een ‘viemanschap’ gevormd, waarin H.G.W. van der Wielen van de Volkshogeschool te Bakkeveen het secretariaat voerde. De leidsfiguren uit de illegale Unie en Je Maintiendrai zouden onder de naam ‘centrale JM-groep’ verder gaan. Toen ook de Delftse hoogleraar en voormalig Vrijheidsbonder Willem Schermerhorn zich bij deze groep aansloot na zijn vrijlating uit Sint Michiels-gestel, smolten de staatkundige ideeën zoals verwoord binnen de Nederlandse Unie en de plannen voor een toekomstige Volksbeweging, zoals bedacht door de Gestelse gijzelaars, samen. Ze zouden nu ook breder en buiten Gestel worden uitgedragen. Bas Haveman bevond zich middenin deze snelkookpan van vernieuwing en droeg naar hartenlust bij aan het voorlopige eindresultaat.

Schermerhorn en Banning zouden de gezichtsbepalende figuren binnen de Nederlandse Volksbeweging worden. Bas Haveman kreeg de rol achter de schermen die hij inmiddels al vaker had vervuld, als waarnemend secretaris. Het was voor hem vermoedelijk voldoende dat de kern van zijn ideeën, die hij in 1939 al in zijn *Gemeenebest*-artikel had neergelegd, prominent waren terug te vinden in de bewoordingen van het manifest waarmee de NVB zich half mei 1945 presenteerde. Het riep alle Nederlanders – ‘al of niet georganiseerd in politieke partijen’ – op tot een radicale vernieuwing van het volksleven ‘in personalistische geest, gericht op verwerkelijking van een vernieuwd socialisme...’ De opstellers van het manifest stelden geestelijke vernieuwing voorop, overtuigd als zij waren ‘dat alle gebieden van het menselijk leven gebonden zijn aan volgestrekte normen als barmhartigheid, gerechtigheid, waarheid en naastenliefde, die naar het Evangelie in Gods wil gegrond zijn, maar ook in andere dan christelijke overtuiging worden gegrond.’ Daaruit volgde ‘een onvoorwaardelijke verwerping van volk, staat, ras en klasse als hoogste goed in de samenleving’.⁶⁰ De parallellie met Bas’ hierboven geciteerde woorden uit 1939 zullen niet op toeval berusten. Binnen de NVB spande Bas zich vooral in om ervoor te zorgen dat partijlozen in het naoorlogse Nederland – zoals hijzelf – weer een politiek dak boven hun hoofd zouden krijgen in een brede volkspartij. Namens de NVB had hij zitting in de politieke studiegcommissie die zou leiden tot de ‘doorbraak’ in de vorm van de oprichting van de Partij van de Arbeid. Daarmee vormt hij – evenals Treub eerder – een verbindende schakel in de overgang van een liberaal naar een sociaaldemocratisch geloof in maakbaarheid.⁶¹ Zijn plek in het eerste partijbestuur van de PvdA was de volgende logische stap in Bas’ politieke, maar verder vooral ambtelijk-bestuurlijke carrière.

Die vertoonde na 1945 aanvankelijk eenzelfde lijn als de vooroorlogse periode. Hij vervulde slechts kort het secretariaat van de Raad voor de Economische Aangelegenheden. Internationale ervaring deed hij op als sociaal-economisch deskundige in de Nederlandse delegatie naar de Verenigde Naties. Binnen Verkeer en Waterstaat zou hij vooral te maken krijgen met de coördinatie van de veezenbesteding in investeringsprogramma’s in de verkeerssector. Van 1946 tot 1950 was hij ondervoorzitter van de commissie voor de Perszuivering.⁶² Zijn so-

60 Geciteerd in Bank, *Nederlandse Volksbeweging*, 54.

61 Vgl. De Haan, ‘Treub en de sociaal-democratisering’, 74, 88 en ‘De maakbaarheid van de samenleving’, 91, 94-95 en Duyvendak en De Haan, ‘Van vervlechting tot ontknoping?’, 169-171.

62 NIOD, nr. 194 CPZ, inv.nr. 68I.

ciale bemiddelingswerkzaamheden kregen een vervolg met zijn benoeming in 1949 tot voorzitter van het Centraal Scheidsgerecht voor de Land- en Tuinbouw. De rest van zijn naoorlogse loopbaan zou echter bepaald worden door zijn emigratiecommissariaat en directoraat van het Intergovernmental Committee for European Migration.⁶³

Een echte politicus was Bas dus niet, en dat zou hij ook niet worden. Zijn gedrevenheid en enorme werklust gingen schuil achter een weinig opvallend, wat stijf ogend uiterlijk. Hij trouwde relatief laat, op zijn twee-en-veertigste, met zijn Ies, Louise Hendrika van Loon. Het echtpaar had een aangenomen dochter.⁶⁴ De lange werktijden die hij zichzelf oplegde, leidden meermalen tot overwerktheid of andere gezondheidsproblemen. In maart 1959 moest hij een reis naar de VS onderbreken, omdat hij bewusteloos was geraakt. Hij relativeerde dat direct en schreef niet zonder humor aan zijn medewerkers en vrienden – in dit geval Jan de Quay – dat het ‘een zeer licht krampje in een bloedvat in een weinig belangrijk hersengebied’ betrof. ‘Mijn dokter heeft nu het volgende, onpolitieke, program voor herstel en vernieuwing opgesteld: tot en met 15 maart absolute rust in bed; tot eind maart rust, maar beweeglijk; tot eind april verlof; 1 mei a.s. dag van hernieuwde arbeid’.⁶⁵

Bas hechtte eraan zijn netwerken goed te onderhouden. Ze vormden voor hem het middel om zaken naar zijn hand te kunnen zetten. Hij bouwde een reputatie op van ‘uiterst slim en handig heer, die je te pakken heeft voor je er erg in hebt’.⁶⁶ Als het moest kon hij diplomatiek zijn, maar hij was niet altijd makkelijk in de omgang. Zeker niet waar het in zijn ogen principekwesties betrof. En dat waren het voor hem al snel, vooral wanneer er sprake was van kritiek op zijn werk of werkwijze. Op dat soort momenten schuwde hij de confrontatie niet. Dan kon hij naar de pen grijpen om in scherpe bewoordingen zijn visie op papier te zetten. Zijn minderheidsnota bij de Bond van Jonge Liberalen en zijn opzette met voorzitter Van Zanten was slechts één van de druppels, die een al wat vollere emmer zouden doen overlopen. Vlak voor zijn ontslag blies hij een onbeduidend voorval op tot grote proporties en werd hem dringend verzocht zich voortaan ‘wat soepeler’ op te stellen. Ook bij de Stichting Volkskracht Nederland vertrok hij met ruzie. En zelfs binnen de Nederlandse Volksbeweging wist hij door een onverwachte en uiterst kritische nota voor heftige discussies te zorgen.⁶⁷ Zulk soort optreden maakte dat hij naast vrienden, die zijn inzet en visie waardeerden ook altijd wel ergens tegenstanders had of ze maakte, ook in zijn latere carrière.

In het vervolg van zijn carrière zouden directe medewerkers binnen het emigratiecommissariaat soms last hebben van zijn ‘verdeel en heers’ strategieën en machtsspelletjes, die hij niet schuwde.⁶⁸ Zo zou ook de Canadese regering in 1961 niet staan te juichen bij zijn voordracht voor het directeurschap van het

63 NA, SZW / Dossiers Personeelsleden, 2.15.56, inv.nr. 53 B.W. Haveman.

64 NA, AZ/KMP, 2.03.01 inv.nr. 6198 dossier B.W. Haveman.

65 Haveman aan De Quay, 08-03-1959, BHIC, collectie De Quay, inv.nr. 2954.

66 Warnaar aan Cnossen, augustus 1951, HDNP, archief CEC, doos 30.

67 Resp. NA, 2.21.183.48, Collectie 311 H.A. Korthals., inv.nr. 1 (notulen hoofdbestuur BJL 13-09-1936); NA, SZ / Werkverschaffing, 2.15.28, inv.nr. 820 (notulen hoofdbestuur BJL 27-09-1939) en Bank, *Nederlandse Volksbeweging*, 164-165.

68 Interview B.P. Hofstede, 12-02-2007. Dit beeld wordt bevestigd door commentaar op nota's van het commissariaat over oorzaken van personeelsverloop: 'Werken onder

ICEM. Zij zagen liever George Warren, die in 1951 aan de basis van de organisatie had gestaan – overigens ook een geslepen heerschap, zoals uit hoofdstuk 3 valt af te leiden. De Deputy Minister of Citizenship and Immigration George F. Davidson schreef aan zijn minister: ‘I doubt that he [Warren, MvF] matches Haveman in active drive and vigorous administrative ability, since he is so much older; but that, in fact, is some advantage from Canada’s point of view, since we do not favour any aggressive empire-building tendencies in ICEM’.⁶⁹

Het waren ongetwijfeld deze kwaliteiten – zijn inzet, scherpzinnigheid, zijn enorme ambitie om iets ‘neer te zetten’, naast zijn gave om te kunnen bemiddelen én zijn rotsvast geloof – die zijn partijgenoot Dolf Joekes meende nodig te hebben om uit de impasse rond het opbouwen van een nieuw emigratiebestel te komen. Ook zijn minder ‘plezierige’ eigenschappen – zijn sluwheid en zijn confronterende stijl – zou Joekes voorlopig best kunnen gebruiken. Er wachtten voldoende competentiegeschillen binnen en buiten het departement die vroegen om een oplossing, waarin gebruik van enig overdrachtelijk geweld van pas kon komen.

Met de felicitaties van de sociologen

Het nieuws van Havemans benoeming verspreidde zich snel en ook voor anderen bleek de felicitatiebrief een uitstekend medium om zaken te regelen. Hoogleraar sociologie te Amsterdam en oude bekende Hans de Vries Reilingh vernam het bericht via broer Jan en collega Piet Bouman uit Groningen.⁷⁰ Hij reageerde op 2 januari 1951 met het uitspreken van de hoop ‘dat je erin zult slagen deze belangrijke functie nuttig te maken voor ons bevolkingsoverschot en daarmee voor de mensen zelf en ons land als geheel’. Hij viel maar meteen met de deur in huis: de sociografische werkgemeenschap (1933) had enkele maanden daarvoor het plan opgevat om onderzoek naar emigratie te doen. Het moest een samenwerkingsverband worden met het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (ISONEVO), maar de financiering was nog een probleem. Zowel hijzelf als Piet Bouman dacht dat Bas hun opvatting over de noodzaak van meer onderzoek naar emigratie wel zou delen. De Vries Reilingh verheugde zich zichtbaar op ‘belangrijk studiemateriaal voor zijn studenten’ en kon desgewenst ook nog wel wat afgestudeerden leveren. ‘Hierbij dus onze “acte-de-présence” – je kunt naar vermogen over ons beschikken’.⁷¹ Bijgevoegd was een eerste onderzoeksvoorstel.

Zijn brief bleef niet zonder effect. Bas Haveman stelde zich in zijn eerste week als commissaris in verbinding met zijn goede vriend Bouman als ‘voorzitter van de sociologenclub’ om advies te krijgen hoe hij het beste de verschil-

Haveman was niet bepaald gemakkelijk.’ SZW, Bureau Organisatie, dossier Regeeringscommissaris voor de emigratie 1958-1961, nota 03-03-1959.

69 NAC, RG 26, Series A-1-c, vol. 109 file 3-24-6, part 11, 1961.

70 Met dank aan J.E. Ellemers voor het inschatten van de onderlinge relaties tussen Reilingh, Bouman en Haveman, interview Ellemers 27-04-2007.

71 De Vries Reilingh aan Haveman, 02-01-1951, SZW, Directie Emigratie (oud archief), J 42 roze, dossier Aanzet tot het bestuderen van het emigratieverschijnsel (1951) (kopie in bezit auteur).

lende sociologische instituten kon inschakelen.⁷² Het antwoord kwam per kerende post. Het bestond uit een nota over het doel van emigratiebeleid en de rol van wetenschappelijke onderzoek daarbij. Emigratie moest in de ogen van Bouman leiden tot verlichting van bevolkingsdruk. Aanpassing van emigranten en reductie van het aantal mislukkingen tot een minimum waren dus een *must*. Wetenschappelijk onderzoek kon de selectie van emigranten vergemakkelijken door het opstellen van emigrantentypologieën en het vaststellen van regionaal groeps- en streekkarakter op grond waarvan de aanpassingskans voorspeld kon worden. Ook was het noodzakelijk de eigenschappen en de rol van de vrouw bij emigratie na te gaan.⁷³ Kortom, het was het soort onderzoek waarin de sociografische traditie sterk was gebleken.

Uiteindelijk zouden vooral de sociologen Hofstee en Groenman binnen de organisatie en het departement een stevige voet aan de grond krijgen, samen met de in 1933 uit Berlijn via Basel naar Nederland gevluchte sociale wetenschapper Gunther Beyer. Hofstee en Groenman waren de initiatiefnemers van het ISONEVO demografie-congres in 1949, waarin Joekes het preadvies over emigratie overhandigd kreeg.⁷⁴ Peter Hofstede, aangesteld in 1952 als perschef bij het Commissariaat voor de Emigratie, zou als student, onderzoeker en promovendus van Beyer een belangrijke schakel worden in dit geheel.⁷⁵ In Groenmans uitspraak uit 1947 dat 'de sociale zaken van Sociale Zaken andere sociale zaken [zijn] dan de sociale zaken der sociologie' klonk enig pessimisme door over de praktische maatschappelijke inbreng en de beleidsrelevantie van de ambitieuze sociologische onderzoekstraditie van dat moment. Dat pessimisme zou onterecht blijken wat de bemoeienis met het emigratiebeleid in de daaropvolgende jaren betreft.⁷⁶

72 Haveman aan De Vries Reilingh, 10-01-1951. Ibidem.

73 Nota over het wetenschappelijk onderzoek inzake emigratievraagstukken, Bouman aan Haveman, 08-01-1951. Ibid.

74 Zie hiervoor hoofdstuk 5, § Brede advisering 1949-1950, het sociologencongres.

75 Zie hiervoor hoofdstuk 2, § An elaborate and costly machinery, Commissariaat. De juridisch kandidaat Hofstede zou na zijn aanstelling sociologie gaan studeren en uiteindelijk vorm en leiding geven aan het bureau onderzoeken van het Commissariaat tussen 1952 en 1960. Het in opdracht uitgevoerde onderzoek *De Gaande man. Gronden van de emigratiebeslissing* (Den Haag 1958) is een bewerking van zijn doctoraalscriptie. Tijdens het interview gaf hij aan zich niet bewust te zijn geweest van de sterke connecties die Haveman al voor die tijd had met de sociologen. Interview B.P. Hofstede, 12-02-2007. Vgl. NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 194 en SZW, Directie Emigratie (oud archief), J 42 roze, dossier Aanzet tot sociologisch onderzoek 1951. In datzelfde jaar 1951 zouden Bouman, Beyer, Hofstee en Groenman het initiatief nemen tot oprichting van de Research Group for European Migration Problems, waarvan de statuten op 11 februari 1952 werden verleden (aangetroffen in NAC, RG 26, vol. 117, file 3-24-40, vol. 1). Hofstee zou van 1956-1960 zitting hebben in de Raad voor de Emigratie, de jaren waarin de beleidsondersteunende studies in opdracht van het Commissariaat voor de Emigratie, zoals besproken in de inleiding tot stand kwamen.

76 Geciteerd in Gastelaars, *Een geregeld leven*, 158; vgl. 123-128 en 185-188. Gastelaars typeert deze onderzoekstraditie of 'bedrijfsstijl' als de cultuursociologische optiek (1945-1955), die zou worden opgevolgd door de 'moderne sociologie'. Ze typeert Groenman en Hofstee als 'grensverleggers' binnen de eerstgenoemde traditie. Vgl. De Gier, *De sociologische interventie*, 6-13.

Ontwikkelingen tijdens het wetgevingsproces

Hoewel de coalitie nu had duidelijk gemaakt welke koers zij wilde varen ten aanzien van het nieuwe emigratiebestel, bleef het nog afwachten hoe Haveman één en ander precies in het vat zou gieten. Ondanks Joekes 'geruststelling' tijdens het begrotingsdebat dat zijn aanstelling geen vooruitlopen op de organisatie betekende, was er wel degelijk een nieuwe situatie ontstaan. Havemans opdracht raakte zowel de lopende zaken als de afronding van het proces waarin het uiteindelijke beleidsparadigma tot stand zou komen en het bestel zijn definitieve vorm zou krijgen. De gang van wetsontwerp tot wet waarin een en ander zou worden vastgelegd zou anderhalf jaar duren, mede door de tussentijdse kabinetscrisis rond de kwestie-Nieuw-Guinea.⁷⁷ Het wetsontwerp, dat Haveman eind maart 1951 indiende, moest zodoende wachten op de departementale commentaren.

Toen deze er lagen, zou de ministerraad in zijn vergadering van 18 juni moeiteloos akkoord gaan. Toch had Haveman twee zaken anders uitgewerkt dan de eerdere nota voor de ministerraad (vgl. bijlage 9, laatste kolom). De Raad, waarin vooral het vertegenwoordigende karakter tot uitdrukking moest komen, zou een gevarieerdere samenstelling moeten kunnen krijgen. Daarom was in het desbetreffende artikel gekozen voor een algemene formulering. De 'werkgevers-, werknemers- en vrouwenorganisaties' hadden plaatsgemaakt voor 'vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties'.⁷⁸ Ingrijpender was echter het feit dat het Emigratiebestuur als zelfstandig orgaan met rechtspersoonlijkheid en verordenende bevoegdheden in het wetsontwerp was opgevoerd en *niet* als afgeleide van de Raad.

Enerzijds verbreedde hij dus de samenstelling van de Raad, zodat daarin ten behoeve van de advisering alle maatschappelijke (en wetenschappelijke) belangstelling voor emigratie zou kunnen worden gekanaliseerd. Hij dacht daarbij aan de reeds bestaande emigratiecommissies van de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging, kerken, Volkshogescholen, sociologen enzovoort. Feitelijk had hij dit al eerder kenbaar gemaakt in de brief aan Joekes waarin hij zijn functie had aanvaard.⁷⁹ Iedereen kon echter op zijn vingers natellen dat een dergelijke breed samengestelde Raad qua besluitvorming log zou worden. Zijn visie dat het eigenlijke werk beter kon plaatsvinden in het veel kleinere Emigratiebestuur van negen leden verwoordde Haveman nogal plomp: 'daar niemand in de Centrale Raad gelooft'.⁸⁰ Het bestuur kreeg bij hem dan ook de status van 'zelfstandig openbaar lichaam', met 'grotendeels een taak van zelfbestuur'.⁸¹

Zo vertaalde hij als het ware de lijn van denken die Joekes al in de jaren 1930 in de grondwetscommissie-De Wilde ten toon had gespreid ten aanzien

77 Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 171-172.

78 Nota Haveman aan Joekes bij indiening wetsontwerp en ontwerp-Memorie van Toelichting, 22-03-1951, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 146; notulen MR 18-06-1951, NA, Ministerraad, 2.02.05.02.

79 Haveman aan Joekes, 17-10-1950, NA, Joekes, 2.21.094, inv.nr. 270; vgl. MvT in *HTK* 1950-1951, kamerstuknr. 2245, ondernr. 3 (27-07-1951).

80 Nota Haveman aan Joekes, 22-03-1951, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 146.

81 *HTK* 1950-1951, kamerstuknr. 2245, ondernr. 3 (MvT, 27-07-1951).

van buitenparlementaire vertegenwoordiging via functionele organen. Een lijn die mogelijk een verdere uitwerking zou krijgen in de grondwetscommissie-Van Schaik, gezien het feit dat Joekes' toenmalige compaan Kranenburg zich daarin over deze problematiek zou buigen.⁸² Haveman meende daarbij vanaf het begin dat dit bestuur een meerderheid moest krijgen van vertegenwoordigers uit het middenveld, Drees' wens daarmee negerend. Een commissaris met veel bevoegdheden zou dit kunnen compenseren. Bovendien kreeg de minister het recht rechtstreeks opdrachten te geven aan het bureau van het Emigratiebestuur, de centrale uitvoeringsinstantie die Nederlandse Emigratiedienst zou gaan heten.⁸³ Het bleek voldoende om het kabinet te overtuigen. De Tweede Kamer ontving het wetsontwerp met toelichting op 27 juli 1951. Na de schriftelijke voorbereiding in het najaar, zou de parlementaire behandeling voor maart 1952 op de rol staan.⁸⁴

In de tussenliggende periode kregen er echter een aantal zaken op nationaal en internationaal niveau hun beslag, die het eindresultaat zouden beïnvloeden. In Nederland waren de verhoudingen tussen de beroepsorganisaties nog niet volledig uitgekristalliseerd. De centrale landbouworganisaties hadden nog steeds de missie om blijvend een leidende positie te bewerkstelligen tot op het hoogste niveau. Meteen na het verschijnen van het rapport-Schilthuis waren ze voortgegaan op de eerder ingezette koers. Het Koninklijk Nederlands Landbouw Comité had in juli 1950 de opbouw van 'de derde', de algemene emigratiecentrale ter hand genomen. Deze was evenals de protestants-christelijke en de katholieke centrales bedoeld voor het *gehele* bedrijfsleven, en zou eveneens onder de koepel van de Centrale Stichting *Landbouw* Emigratie komen. Pas wanneer deze algemene centrale niet meer alleen in de *beeldvorming* zou bestaan, zou de claim die de CSLE had neergelegd in het rapport-Schilthuis om 'de' overkoepelende Emigratie Stichting Nederland te worden, aannemelijk gemaakt kunnen worden. Daarvoor moesten ook de vrouwenorganisaties worden geïncorpooreerd. Zowel de aanstelling van Haveman, als de reacties die dit te weeg bracht binnen de Stichting van de Arbeid, het NVV – dat zich in februari 1951 terugtrok uit het oprichtingsberaad voor een algemene emigratiecentrale – en de vrouwenorganisaties maakten echter dat de centrale landbouworganisaties zich opnieuw moesten positioneren. Op het internationale toneel waren de voorbereidingen voor de Napelsconferentie van de International Labour Organization die voor oktober gepland stond in volle gang – zowel voor als achter de schermen.⁸⁵

Het vervolg van deze paragraaf gaat eerst kort in op de rol van Haveman in de aanloop naar Napels en de oprichtingsconferentie van het latere ICEM in Brussel. Zo kunnen zijn positionering en werkwijze in het internationale netwerk worden verhelderd. Bovendien zal worden aangetoond dat Nederland een bijzondere rol heeft gespeeld in de *beeldvorming* dat het ICEM vooral een vluchtelingenorganisatie was. Daarna wordt geanalyseerd op welke wijze elk van de diverse actoren trachtte het maximale van zijn ideeën te verwezenlijken tijdens het verdere wetgevingsproces.

82 Vgl. hoofdstuk 4, § Ordening.

83 Zie hiervoor hoofdstuk 2.

84 Voorlopig Verslag 22-10-1951; Memorie van Antwoord 15-01-1952, gewijzigd ontwerp van wet 31-01-1952. *HTK* 1950-1951 en 1951-1952, kamerstuknr. 2245, ondernummer 1-12.

85 Zie hiervoor hoofdstuk 3.

Haveman en de oprichting van het ICEM

Het Rijksarbeidsbureau had tot dat moment alle internationale onderhandelingen over internationale migratie voor zijn rekening genomen. In de discussie rond de opheffing van de International Refugee Organization had het RAB een uitgesproken standpunt. Nederlandse emigranten zouden geen gebruik moeten hoeven maken van de liberty schepen voor troepenvervoer, waarmee de IRO *displaced persons* had vervoerd. Algemeen bekend was dat deze schepen slecht geschikt waren voor gewone passagiers. Ook de IRO-staf –gewend aan vluchtelingen – werd minder geschikt gevonden om ‘free workers’ te begeleiden. Dit werd in een voor huidige begrippen merkwaardig aandoend argument verpakt. Om ‘ontworteling’ te voorkomen was het beter dat de Nederlandse emigrant in nationaal verband de bootreis maakte, onder bezielende leiding van boordpredikanten en –geestelijken van beide landen. Het ‘cosmopolitisch milieu’ aan boord van schepen die door *alle* nationaliteiten werden gebruikt, was daarvoor minder geschikt.⁸⁶ Gesouffleerd door het Rijksarbeidsbureau had Joekes nog in april 1951 tijdens een van de laatste IRO-conferenties verwoord dat Nederland pogingen van de IRO om zich een definitief voortbestaan te verzekeren *niet* zou steunen.⁸⁷ Alle kaarten werden op de ILO gezet.

Tijdens zijn eerste dienstreis in de zomer van 1951 bereikten Haveman echter van verschillende kanten signalen dat dit wellicht geen slimme strategie was. In Genève vernam hij de geruchten die de IRO-directeur Kingsley verspreidde over zijn aanstaande nieuwe baan als directeur van een ad hoc ‘Intergovernmental Committee for Migration’.⁸⁸ Haveman maakte na zijn bezoek aan Genève de oversteek naar Canada en deed als laatste stop begin september de Verenigde Staten aan. Daarvandaan informeerde hij Joekes over de ontwikkelingen rond de komende ILO-conferentie te Napels. De Canadese regering had hem vertrouwelijk op de hoogte gesteld van haar visie en van haar contacten met de VS. In Washington had hij getracht nadere informatie in te winnen via gesprekken bij de Marshallhulpinstantie Economic Co-operation Administration (ECA), de International Bank for Reconstruction and Development en bij het State Department. Bij ‘State’ had hij het getroffen. Zijn gesprekspartner was Robert West, de naaste medewerker van George Warren: ‘deze Mr. Warren ken ik persoonlijk vrij goed omdat ik in 1945/1946 maandenlang met hem in de commissie zat die de I.R.O. voorbereidde’. Warren zelf was helaas een paar dagen de stad uit ‘maar een en ander maakte dat ik bij Mr. West als kind in huis was’.⁸⁹

Van West vernam Haveman dat het State Department twee zaken ‘ten principale’ uit elkaar hield: de ILO-voorstellen en de maatregelen die nodig waren

86 Directeur-Generaal Rijksarbeidsbureau aan Secretaris-Generaal Sociale Zaken, 14-03-1951, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 384.

87 Nota van beantwoording der opmerkingen van de Commissaris voor de Emigratie inzake de voorbereiding der Conferentie te Napels (Kwint/Van Mill) aan Secretaris-Generaal Sociale Zaken, 22-05-1951, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 384.

88 Verslag Haveman aan Joekes, 07-06-1951, bijlage bij Patijn aan minister van Buitenlandse Zaken, 26-06-1951, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 7056.

89 Dit en hiernavolgende citaten uit Haveman aan Joekes, 07-09-1951, NA, Joekes, 2.21.094, inv.nr. 270.

om de IRO-vloot en knowhow te bewaren. De laatste hadden prioriteit. Vloot en kennis zouden via een voorlopige regeling met een verbrede doelstelling – ‘(emigratie i.p.v. displaced persons)’ – worden ondergebracht in een ‘agency’. De 30 miljoen die het Congres hiervoor had gereserveerd, zou vermoedelijk worden teruggebracht tot 10 miljoen dollar, maar waren volgens de ECA *uitsluitend* voor dit doel bestemd. Er was een aparte oprichtingsconferentie voorzien, waarschijnlijk in Washington. Verder gaf West aan zelf in beginsel niet onwelwillend tegenover de ILO-plannen te staan, mits ze grondig werden aangepast.

Haveman vermoedde echter dat George Warren wel eens een afwijkende mening kon hebben, ten nadele van de ILO. Hij meldde Joekes dat hij dat zelf zou verifiëren. Bovendien was hem nog iets merkwaardigs opgevallen: ‘tegenover de betrekkelijk gunstige reactie van Mr. West [staat] een vrijwel volkomen afwijzende houding van Canada.’ Men was daar ‘ondubbelzinnig in hun oordeel’ geweest, en veronderstelden dat de andere leden van de Britse Gemeenebest dezelfde houding zouden aannemen. Haveman had overigens in Canada wel begrip ontmoet voor het feit dat ‘ons schuitlet precies tussen beide standpunten [inligt]’. Enerzijds een emigrantenstroom gericht op de Britse wereld; anderzijds lonkende fondsen en knowhow voor een eventuele uitwijkmogelijkheid naar Zuid-Amerika. Tegenover West hield Haveman zijn kaken stijf op elkaar over een mogelijke Nederlandse stellingname. Wel nodigde hij hem uit om over Nederland terug te reizen na de expertmeeting over vluchtelingen en overbevolking in Straatsburg, die West zou bijwonen. Zo kon nog even de laatste stand van zaken voor Napels besproken worden. Alles bij elkaar had Haveman de indruk gekregen ‘dat aan ons standpunt vrij grote waarde wordt gehecht, omdat wij niet gelijk Italië in nood verkeren daar onze emigranten overal welkom zijn’, zo meldde hij Joekes.

Bij terugkomst stelde Haveman in samenwerking met Buitenlandse Zaken een nieuwe instructie voor Napels op. Daarin waren de laatste inzichten verwerkt, inclusief enige flexibiliteit om mee te kunnen bewegen met het definitieve Amerikaanse standpunt, mocht dit onverhoopt afwijken. De Nederlandse delegatie – onder leiding van Haveman zelf – diende zich te verzetten tegen rechtstreekse bemoeiing met het emigratiebeleid van de afzonderlijke landen. De ILO mocht *geen* operationele taken krijgen. Nederland zou de mening uitdragen dat het aanbeveling verdiende om een *tijdelijke nieuwe organisatie* te belasten met de voortzetting van het IRO-apparaat en niet de ILO.⁹⁰

Sociale Zaken was in de maanden voorafgaand aan Napels echter niet het enige departement waar men zich bezighield met het complexe machtsspel rond internationale migratie en de opheffing van de IRO. Koningin Juliana had op 11 september 1951 in een persoonlijke brief aan de Amerikaanse president Harry S. Truman een klemmend beroep op hem gedaan om een oplossing te zoeken voor het vluchtelingenvraagstuk: ‘Ik zou u willen vragen het initiatief te willen nemen voor een nieuwe aanpak om deze zieke plek uit het lichaam der mensheid te snijden, waarin het anders een dreigend, politiek gevaar zou blijven

90 Ontwerprichtlijn Napels, 26-09-1951 en conceptverslag van de Migratieconferentie te Napels, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 384.

vormen'.⁹¹ Deze brief zou in de daaropvolgende maanden een bijzondere rol spelen in de beeldvorming, vooral in de aanloop naar de oprichtingsconferentie van het latere ICEM in december dat jaar.

Het initiatief tot het schrijven van de brief kwam van het Nederlandse staatshoofd zelf. Na een onderhoud met minister van Buitenlandse Zaken Stikker, stelde het departement een nota voor haar op over het vluchtelingenprobleem. Hierin werd de ondoorzichtige situatie uiteengezet die de naderende opheffing van de International Refugee Organization met zich meebracht. Ook het ontoereikende budget voor de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen kreeg vermelding. Na een vervolgesprek tussen het staatshoofd, Buitenlandse Zaken en de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen Van Heuven Goedhart kreeg de brief de vorm waarin hij op 11 september aan Truman zou worden overhandigd. Daarbij wist koningin Juliana minister-president Drees ervan te overtuigen dat de brief en de beoogde publiciteit in Nederland en de Verenigde Staten meer effect zouden sorteren, wanneer bij die gelegenheid kon worden meegedeeld dat de Nederlandse regering had besloten 100 tot 200 'oude en gebrekkige' personen in Nederland toe te laten. Dat wil zeggen: mensen die behoorden tot de zogenaamde 'hardcore vluchtelingen', zonder 'economische' waarde.⁹² De historica Berghuis concludeerde dat op grond van de druk die het staatshoofd uitoefende op de regering er een verandering in het Nederlandse vluchtelingenbeleid valt te constateren. Zij ziet het als het begin van een structureel gefinancierde vluchtelingenhulp op basis van meer humanitaire overwegingen, in plaats van uitsluitend economische.⁹³

Deze conclusie kan worden aangevuld. Dezelfde brief kreeg na september 1951 namelijk nog een tweede leven. Het kabinet-Drees schroomde niet om de brief opnieuw te benutten, ditmaal om het geld richting Nederland te laten rollen. De ministerraad besloot een dag voor aanvang van de ILO-conferentie te Napels dat de Nederlandse delegatie moest attenderen op dit initiatief van Koningin Juliana.⁹⁴ Kennelijk was men van mening dat enige profilering geen kwaad kon tijdens een conferentie waarin mogelijk een besluit zou vallen over een migratieorganisatie met Amerikaanse financiële steun. Van een dergelijke oplossing voor de Europese surplus beroepsbevolking – waaronder de Nederlandse – zouden immers ook vluchtelingen profiteren. Vier dagen nadat de ILO-initiatieven gestrand waren, nam Washington in een eigen perscampagne de voorzet handig over. De briefwisseling fungeerde nu als publiciteitstrekker

91 Concept en Nederlandse vertaling, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 12778.

92 Memoranda H.N. Boon aan C.L. Patijn en vv. 01-09-1051 en 03-09-1951; Buitenlandse Zaken aan de ambassadeur te Washinton Van Roijen 12-09-1951, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 12778.

93 Berghuis, *Onbaatzuchtigheid*, 230-231; 237-238. Berghuis maakt overigens geheel terecht onderscheid tussen de verschillende beleidsvisies zowel intern als openbaar van de departementen van Justitie, Buitenlandse Zaken en Sociale Zaken.

94 Notulen ministerraad 01-10-1951, instructie Nederlandse delegatie naar de internationale migratieconferentie te Napels, NA, Ministerraad, 2.02.05.02. Het attenderen op het initiatief van Koningin Juliana betekende een aanvulling op de door Haveman en Van Boetzelaer (Buitenlandse Zaken) opgestelde ontwerp-richtlijn. Zie ook NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 384 Concept-verslag van de conferentie te Napels.

voor de nieuwe Mutual Security Act van de VS, door ruimschoots aandacht te besteden aan de 10 miljoen dollar die was uitgetrokken voor migratiedoeleinden. Zodra het geld definitief was toegewezen, zouden de bijbehorende plannen worden uitgevoerd, luidde de boodschap.⁹⁵

Die plannen waren in zoverre enigszins gewijzigd, dat de oprichtingsconferentie van het latere ICEM niet in Washington zou plaatsvinden, maar in Brussel. Voorafgaand aan deze conferentie kon de Amerikaanse delegatie onder leiding van George Warren mooi via Nederland reizen voor een gelegenheidsbezoek. Op verzoek van de Amerikaanse president zelf, die na ontvangst van haar brief had aangegeven eveneens 'diep begaan te zijn met het lot der betrokken bevolkingsgroepen' mocht Warren op audiëntie bij het staatshoofd. 'Er is dus alle reden aan te nemen, dat concrete plannen uit de komende besprekingen zullen voortspuiten en dat het initiatief van Koningin Juliana vruchten zal dragen', aldus de NRC.⁹⁶ De legitimiteit van de nieuwe organisatie leek voorlopig verzekerd.

De ambtelijke top van Buitenlandse Zaken meende zelf ook nog een slaatje te kunnen slaan uit deze voorstelling van zaken. Aangezien het in Brussel zou gaan om het *politieke* vluchtelingenvraagstuk claimde het departement de leiding van de delegatie, die het in Napels aan Sociale Zaken had moeten laten.⁹⁷ Haveman hielp ze uit de droom. In een persoonlijke brief liet hij Joekes weten: 'In Brussel is niet het vluchtelingenvraagstuk, maar het emigratievraagstuk primair aan de orde. Het gaat in Brussel niet om politieke, maar om emigratie- en emigratietechnische vraagstukken'.⁹⁸ De inzet van de Verenigde Staten om de kwestie van internationale arbeidsmigratie in elk geval tijdelijk te depolitiseren om tot multilaterale samenwerking te komen, was succesvol gebleken. De Nederlandse delegatie naar Brussel zou inderdaad onder Havemans leiding komen te staan. Pogingen om een stemhebbend lidmaatschap te claimen voor de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen mislukten. Een waarnemersstatus was het maximaal haalbare.⁹⁹

Met de oprichting van het ICEM was de ambitie van de International Labour Organization om ook op operationeel vlak een hoofdrol te spelen in de kiem gesmoord. Binnen de Nederlandse context was het effect van deze ontwikkeling dat daarmee aan het Rijksarbeidsbureau een belangrijk internationaal argument ontviel om zich breed te kunnen maken, zoals Van Mill eerder wel had

95 Ambassade Washington aan Buitenlandse Zaken 20-10-1951, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 12778.

96 NRC, 14-11-1951, 4. Zie ook *Het Parool*, 15-11-1951 'Koningin ontving VS-Congresleden'.

97 Memorandum Directie Internationale Organisaties aan de Secretaris-Generaal van Buitenlandse Zaken, 16-11-1951, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 7056.

98 Haveman aan Joekes, 21-11-1951, NA, Joekes, 2.21.094, inv.nr. 270. Van Boetzelaer gebruikte in diverse memoranda dezelfde argumentatie in vergelijkbare bewoordingen, waaruit tevens blijkt dat hij deze van Amerikaanse zijde heeft overgenomen, bijv. 20-11-1951 aan minister van Buitenlandse Zaken; 21-11-1951 aan H.N. Boon; 24-11 aan N. Blom, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 7056.

99 Ontwerp-instructie Nederlandse delegatie 22-11-1951, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 383; vgl. *DCER*, vol. 17, nr. 351, Brussels Migration Conference, verslag Canadese delegatie.

gedaan. Het zou het besluitvormingsproces in Nederland tot op zekere hoogte vereenvoudigen, doordat een potentiële brandhaard van nieuwe competentieconflicten verder werd geneutraliseerd.

De vrouwenorganisaties en de CSLE

Het optreden van de vrouwenorganisaties rond de commissie-Schilthuis had de Centrale Stichting Landbouw Emigratie duidelijk gemaakt dat ze serieus moesten worden genomen. De katholieke voorzitter Kampschöer kende vooral de activiteiten van de katholieke vrouwenbeweging op dit terrein, die veelal plaatsvonden in het kader van de katholieke gezinspolitiek. Binnen het katholieke 'bestuursmodel' vormden deze vrouwenorganisaties echter meestal een onderdeel van de door mannen gedomineerde beroepsorganisaties.¹⁰⁰ Dat was niet per se het geval bij andere vrouwenorganisaties. Door zelf initiatief voor bredere samenwerking te nemen, trachtte de stichting vat op het geheel te krijgen. Er ging een uitnodiging uit 'aan de maatschappelijke vrouwen-organisaties in Nederland' voor een overleg met de Centrale Stichting Landbouw Emigratie. Daarin stond de vraag centraal of de emigratievoorlichting en emigratievoorbereiding van vrouwen 'effectiever en algemener' georganiseerd kon worden. Idealiter zou een dergelijk beraad bijdragen aan de vanzelfsprekendheid van de topositie die de CSLE tot dat moment voor zichzelf zag weggelegd.

De bijeenkomst vond plaats op 16 november 1950, twee dagen voordat Joeke de adviescommissies inlichtte over de kabinetsplannen rond emigratie. Aanwezig waren onder meer Evers-Dijkhuizen en Van Nispen tot Sevenaer-Ruijs de Beerenbrouck.¹⁰¹ Voorzitter Kampschöer nam de gelegenheid te baat alle aanwezigen op de hoogte te stellen van de rol van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie als 'koepel van de drie emigratiecentrales' en te benadrukken dat emigratie 'iets geheel anders is dan internationale arbeidsbemiddeling'.¹⁰² Hij stelde voor om een permanent contact tussen de CSLE en de vrouwenorganisaties te bewerkstelligen, bijvoorbeeld 'via een bepaald comité, dat uit deze bijeenkomst naar voren gebracht wordt'. Wel benadrukte hij dat de stichting

100 Zie hiervoor de beschrijvingen van de onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Centrum van de Nederlandse Katholieke Vrouwenbeweging, Boerinnenbond NCB; Katholieke Nederlandse Boerinnenbond, via www.historici.nl. Zie ook Aerts, *De politiek van de katholieke vrouwenemancipatie*, 98-100; Van Faassen, 'Vrouwen in den Vreemde', 327. Vgl. Van Stekelenburg, *Grote Trek*, 98-99.

101 Verslag 16-11-1950, verdere aanwezigen: vertegenwoordigsters van de Nederlandse Christen Vrouwenbond, de Bond van Christenboerinnen, de Stichting Huishoudelijke Voorlichting ten Plattelande, de Unie van Vrouwelijke Vrijwilligers, de Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen, de Nationale Vrouwenraad, het Nederlandse Vrouwen Comité, het Centrum Nederlandse Katholieke Vrouwenbeweging, de Christen Jonge Vrouwen Federatie, de Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen en Gelijk Staatsburgerschap, de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen, de Vrouwenbond van de Partij van de Arbeid naast Inspectrices bij het Nijverheidsonderwijs en twee vertegenwoordigers van de commissie Huishoudelijke – en Gezinsvoorlichting, IISG, archief Vrouwenbond PvdA, inv.nr. 165 (oud). Vgl. onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Vrouwenbond PvdA, via www.historici.nl.

102 Dit en hierna volgende citaten: Verslag 16-11-1950, IISG, archief Vrouwenbond PvdA, inv.nr. 165 (oud).

van mening was dat de eigenlijke voorlichting de verantwoordelijkheid was van standsorganisaties– het bekende standpunt van de centrale landbouworganisaties. Gezamenlijk werd besloten toe te werken naar de instelling van een ‘studie- en coördinatiecomité’. Het Nederlandse Vrouwen Comité zou gevraagd worden vragen de voordrachten te doen, aldus het verslag dat de secretaris van de CSLE opstelde.

Wat hij *niet* vermeldde, maar wat bijvoorbeeld wel is terug te vinden in het eigen verslag dat de Vrouwenbond van de Partij van de Arbeid van deze bijeenkomst maakte, is dat na dit voorstel de vrouwenorganisaties aangaven ‘dat in het toporgaan vrouwen worden opgenomen, en dan niet één vrouw, maar enkele’.¹⁰³ Kortom, met symbolische vertegenwoordiging alleen zou geen genoeg worden genomen. Kampschöer had geantwoord ‘dat de Stichting geen zeggenschap heeft om vrouwen in de top-organisatie te halen, daar deze wordt samengesteld uit de drie zuilen’. Ook nu bleken de centrale landbouworganisaties niet te schromen om vooruit te lopen op de feiten. De Vrouwenbond van de PvdA moest overigens ook binnen de eigen gelederen weerstand overwinnen voor zijn emigratiewerkzaamheden. Partijgenoot A. de Ruyter, die namens de Algemene Nederlandse Landarbeidersbond zitting had in de Centrale Stichting Landbouw Emigratie en de bijeenkomst eveneens had bijgewoond, had aanvankelijk bezwaar dat de PvdA-Vrouwenbond zich met emigratieaangelegenheden bezighield, aangezien hij toch een *politieke* organisatie was. Feitelijk lag emigratie meer op de weg van de NVV-Vrouwenbond. Op het antwoord van de secretaris van de Vrouwenbond Lena Lopes Dias dat de Vrouwenbond als ‘hechte arbeidersbond’ de belangen van zijn leden had te behartigen, had hij ingebonden.¹⁰⁴ Lopes Dias eindigde haar verslag overigens met de laconieke constatering dat partijgenoot Haveman inmiddels was benoemd en dat de Vrouwenbond hem het beste direct kon benaderen.

Het Nederlandse Vrouwen Comité besloot als koepelorganisatie eveneens zelf contact te zoeken met Haveman. Dat leverde meteen resultaat op. Haveman beleeft het belang van participatie niet alleen met de mond, maar handelde ernaar. Hij stelde op ruime schaal plaatsen ter beschikking aan leden van vrouwenorganisaties in de commissie van advies en de drie subcommissies die hij de operationele werkzaamheden liet verrichten, zolang de wetgeving nog niet rond was.¹⁰⁵ Op grond van deze ervaring stelde het Nederlandse Vrouwen Comité zijn mening bij ten aanzien van de afspraken met de CSLE. Het bestuur vond het onvoldoende om alleen de voordrachten te mogen doen voor het beoogde comité. Het zag zich in deze gedachte gesterkt toen de bedoeling van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie stilaan duidelijk werd: namelijk dat het beoogde comité onder auspiciën van deze stichting zou komen. In plaats daar-

103 Dit en hiernavolgende citaten: ‘Verslag van de bespreking met het bestuur van de Centrale Stichting voor landbouw-emigratie’ ongedateerd, IISG, archief Vrouwenbond PvdA, inv.nr. 165 (oud).

104 De Vrouwenbond PvdA zou inderdaad gedurende enkele jaren contact onderhouden met zusterorganisaties in het buitenland t.b.v. emigrantenvrouwen, zie bijv. IISG, archief Vrouwenbond PvdA, inv.nr. 175 (oud).

105 Haveman aan NVC, 14-04-1951, Atria, archief NVC, inv.nr. 120. In de commissie van advies kregen twee vrouwen zitting, in de drie subcommissies (voorbereiding, voorlichting en selectie) respectievelijk twee, drie en drie vrouwen. Vgl. Atria, archief NVC, inv.nr. 122, Notulen 1e vergadering emigratiecommissie NVC, 18-06-1951.

van besloot het Nederlandse Vrouwen Comité over te gaan tot de oprichting van een eigen emigratiecommissie.

Directeur Cnossen van de CSLE was *not amused* toen dit bekend werd. Hij belde nog dezelfde dag met het NVC-secretariaat. Secretaresse E.A. van Veen schreef over dit telefoontje aan Evers-Dijkhuizen, de beoogde voorzitter van het NVC-emigratiecomité: 'Uit het gesprek kreeg ik de indruk dat de C.S.L.E. het vervelend vindt, dat de leiding eigenlijk uit hun handen is genomen en nu berust bij de heer Haveman, waarmede het N.V.C. nu nauw samenwerkt. De heer Cnossen wenste toch ook samenwerking ...en vroeg of daar bezwaar tegen was. Ik zeide van niet, maar wel dat hij het werk-comité zou installeren'.¹⁰⁶ Instelling van de emigratiecommissie van het NVC vond plaats op 8 juni.¹⁰⁷ Het zou het Nederlandse Vrouwen Comité vrijheid van handelen geven om een eigen opstelling te kiezen in beleidsaangelegenheden en zelf een voorlichtingsapparaat te ontwikkelen.¹⁰⁸

Een emigratiekoepel vanuit de industrie?

Ook het bestuur van de Stichting van de Arbeid zou reageren op de kabinetsplannen en de aanstelling van Haveman. Secretaris P. Brandes bracht het advies van de commissie-Jongbloed in herinnering en stelde voor het verder uit te werken. De Stichting van de Arbeid had zich indertijd immers voorgenomen de totstandkoming te bevorderen van een overkoepelend adviesorgaan. Hij 'had vernomen dat ook door de heer Haveman een dergelijk orgaan wenselijk wordt geacht'. Het Stichtingsbestuur nam zijn suggestie over. De emigratiecommissie, die inmiddels voorgezeten werd door de CNV-er F.P. Fuykschot kreeg de opdracht de realisatie ervan ter hand te nemen.¹⁰⁹

Voor de Centrale Stichting Landbouw Emigratie ontstond op dat moment een ongemakkelijke situatie, die de eigen ambities zou kunnen doorkruisen. Twee jaar daarvoor was de lobby van de landbouworganisaties binnen de Stichting van de Arbeid vooral bedoeld geweest om het hele georganiseerde bedrijfsleven te mobiliseren voor het emigratievraagstuk. Dat was gelukt, alhoewel de centrale landbouworganisaties niet al hun 'wensen' ingewilligd hadden gekregen in de commissie-Jongbloed. Inmiddels waren de ontwikkelingen echter al een stuk verder. Het voornemen van de Stichting van de Arbeid om een 'eigen' advieskoepel in te stellen kon met een beetje pech contraproductief werken voor de landbouworganisaties. Zeker omdat het NVV – dat zich juist een week daarvoor had teruggetrokken uit de Algemene Emigratie Centrale-in-oprichting – probeerde meer draagvlak te krijgen voor zijn visie dat emigratie een overheidsaangelegenheid was. Het had opnieuw benadrukt dat het een verzuild apparaat

106 Van Veen, NVC aan Evers, 29-05-1951, Atria, archief NVC, inv.nr. 120, Uit eerdere correspondentie tussen CSLE en NVC zijn de bedoelingen van de CSLE minder duidelijk, vgl. Cnossen aan NVC-bestuur 07-12-1950. Ibidem.

107 Van Veen, NVC aan Evers, 29-05-1951, Atria, archief NVC, inv.nr. 120.

108 Van Faassen, 'Vrouwen in den Vreemde', 328.

109 Notulen bestuursvergaderingen SvdA 23-02-1951 en 02-03-1951, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

onwenselijk achtte en financieel onhaalbaar.¹¹⁰ Brandes' voorstel had tot gevolg dat de landbouworganisaties opnieuw moesten proberen om de niet-agrarische partners binnen de Stichting ervan te overtuigen dat er toch het beste gebruik kon worden gemaakt van de infrastructuur die zij inmiddels op emigratiegebied hadden ontwikkeld. Kortom, het betekende werk op twee fronten en nu op een niet door henzelf gekozen moment.

De schade zou uiteindelijk beperkt blijven. De Centrale Stichting Landbouw Emigratie zette de veranderingen van de laatste tijd op papier en herhaalde het aanbod van twee jaar daarvoor. 'Aangezien de Centrale Stichting Landbouw Emigratie de functie van overkoepelend orgaan sinds haar oprichting heeft vervuld ...zou zij met een betrekkelijk geringe wijziging van haar aanvaankelijk agrarische karakter, geredelijk als dit overkoepelend orgaan kunnen fungeren'.¹¹¹ Het voorkwam overorganisatie en stond een regelmatig contact met de Stichting van de Arbeid op het gebied van emigratie niet in de weg, aldus de CSLE.

Gezamenlijk overleg over deze kwestie kreeg in april 1951 zijn beslag. Veel kans op een onafhankelijke opstelling had de Stichting van de Arbeid op dat moment al niet meer. Het gezelschap kende een meerderheid met een agrarische achtergrond. Van de emigratiecommissie gaven behalve de voorzitter alleen Reuchlin namens de werkgevers *acte de présence* en De Vries namens de werknemers. Kampschöer nam formeel ook deel aan het overleg als lid van de emigratiecommissie, maar vertegenwoordigde tegelijkertijd de Katholieke Centrale Emigratie Stichting en de Centrale Stichting Landbouw Emigratie. Daarnaast waren de drie emigratiecentrales elk met twee leden (uit de landbouworganisaties) vertegenwoordigd, evenals de Centrale Stichting Landbouw Emigratie. Kampschöer wees erop dat het wetsontwerp vrijwel gereed was en dat 'de drie niet-agrarische emigratiecentralen' contact onderhielden met het ministerie van Sociale Zaken. Het leek hem weinig nut hebben nog activiteiten te ontwikkelen in de door de Stichting van de Arbeid voorgestelde richting. Daarop bepleitten alle vertegenwoordigers van de emigratiecentrales en de Centrale Stichting Landbouw Emigratie unaniem de inzet van een aangepaste CSLE als overkoepelend orgaan.

De vergadering kreeg tegen het einde echter toch een onverwachte wending. Cnossen zette nog eens uiteen hoe het wetsontwerp er ongeveer uit zou komen te zien. Hij noemde de Centrale Raad en het 'permanent klein adviesorgaan' dat daaruit zou worden gevormd, waarin 'het bedrijfsleven' naar verwachting zich 'op redelijke wijze' van vertegenwoordigers kon voorzien.¹¹² De aanwezigen stelden op grond hiervan vast dat zodoende eigenlijk al werd voorzien in een overkoepelend adviesorgaan. In dat geval zou er alleen overleg nodig zijn om vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven aan te wijzen. Afgesproken werd dat de Stichting van de Arbeid zich daarvoor zou wenden tot de Centrale Stichting

110 Nota NVV aan de Stichting van den Arbeid over de te verwachten wijzigingen van organisatorische aard op het terrein der emigratie, 23-02-1951; De Vries (NVV) aan de Ruyter (ANLB), 20-02-1951 en De Vries aan Vaandrager (ALEC), 27-02-1951, IISG, archief NVV, HVR. 19 respectievelijk map emigratiecommissie SvdA en map AEC.

111 CSLE-Memorandum, Kampschöer aan Stichting van de Arbeid, 23-03-1951, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

112 Verslag emigratiecommissie SvdA, 19-04-1951, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

Landbouw Emigratie. De emigratiecommissie kreeg de opdracht het wetsvoorstel op dit punt te controleren en een advies op te stellen.

Zo bleef de Centrale Stichting Landbouw Emigratie in de verhouding tot de Stichting van de Arbeid wel de 'leidende' partij, terwijl dit niet het geval was in de verhouding tot de vrouwenorganisaties. De CSLE stelde echter wel voor het eerst zelf de *eigen* rol bij, mede op grond van het feit dat de drie emigratie-centrales 'gelijkwaardiger' begonnen te worden en in elk geval de operationele emigratiewerkzaamheden op zich zouden nemen. Het bleek een voorbode voor een drastischer bijstelling die eind 1952 haar beslag zou krijgen.

Reacties op het wetsontwerp

Voorlopig nam de Centrale Stichting Landbouw Emigratie echter met volle inzet het voortouw bij het aanzwengelen van een kritisch debat over het wetsontwerp. De uitwerking van de kabinetsplannen viel niet mee, toen Haveman ze eenmaal op papier had gezet. Tekenend hiervoor is het boze commentaar van het bestuur van de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond in de kantlijn van het gedrukte wetsontwerp.¹¹³ Vermoedelijk waren de opmerkingen afkomstig van Kampschöer zelf, aangezien zij anderhalve maand later in uitgewerkte vorm als nota van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie aan zowel de Tweede Kamer als aan de Stichting van de Arbeid werd toegestuurd.¹¹⁴

Bij de ruime definiëring van 'maatschappelijke organisatie' noteerde Kampschöer: 'eindeloze reeks!'¹¹⁵ De artikelen over samenstelling en benoemingsprocedures van Raad, Bestuur en Commissaris ontlokten hem een soort van omgekeerde mantra: 'dus de staat!', 'dus de staat!', 'dus de staat!' De bepalingen omtrent de Nederlandse Emigratie Dienst vielen eveneens verkeerd: 'Wie is directeur? De Commissaris? Dus de staat!' De bevoegdheid van de minister om direct opdrachten aan de NED te verstrekken, leidde tot de opmerking 'Dus niet via het Emigratiebestuur? Ondershands!' en de benoemingsprocedure van het personeel tot de constatering: 'De baas (bedoeld is het Emigratiebestuur, MvF)'¹¹⁶ stelt dus niet het personeel aan, wordt door de minister benoemd...ontslagen etc. Dus ministerieel apparaat! Geen vertrouwen in de organisaties zelfs niet bij arbeidscontracten?' Zelfs de bepaling dat de Minister een 'bijdrage' aan de aanmeldingsorganen kon toekennen, viel verkeerd. 'Moet "subsidie" zijn' en 'Emigratiebestuur hierover beslissen!' was het commentaar. De samenvattende conclusie was evenmin mals: 'Emigratie Raad noch Bestuur hebben zelfstandige bevoegdheid'. Kortom: de medezeggenschap van de organisaties kwam te wei-

113 KDC, archief KNBTB, inv.nr. 8700, Hieronder vermelde citaten afkomstig van dit stuk.

114 Nota CSLE betreft ontwerp van wet tot instelling van organen ten behoeve van de emigratie, 17-09-1951, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210. Vgl. Cnossen, 'Emigratie en een daarbij passend beleid', 207.

115 Onder 'maatschappelijke organisatie' werd verstaan: 'een particuliere of kerkelijke stichting, commissie, vereniging of andere organisatie, welke *in enig opzicht* belangen van emigranten of geëmigreerden behartigt zonder oogmerk om winst te behalen. Vgl. hoofdstuk 1, Juridische kaders.

116 Nota CSLE 17-09-1951, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

nig tot zijn recht. Het nieuwe bestel zou in zijn visie niet veel meer zijn dan een ambtelijk apparaat met een particuliere voorgevel.

De bal lag bij de emigratiecommissie van de Stichting van de Arbeid, die moest adviseren. Ze toog opnieuw aan het werk, ditmaal met frisse tegenzin. Het Stichtingsbestuur waarschuwde de interim-voorzitter dat de meningen binnen de commissie verdeeld waren.¹¹⁷ Het Centraal Sociaal Werkgevers Verbond toonde over het algemeen weinig belangstelling en het Nederlands Verbond voor Vakverenigingen stond apart, omdat het overheidsuitvoering wilde.¹¹⁸ Aangezien de agrarische beroepsgroep een uitgesproken andere mening had, lag verdeeldheid op de loer.

Inderdaad drukte de Centrale Stichting Landbouw Emigratie ook op dit overleg weer een zwaar stempel. De begripsomschrijving van 'maatschappelijke organisaties' werd te ruim bevonden. Allerlei onvergelykbare instanties, commissies en organisaties werden zo volgens de wet gelijkgesteld en kregen dezelfde bevoegdheden. Het risico van 'beunhazerij' nam erdoor toe. Het tegenvoorstel voor een beperkte definitie werd zo geformuleerd dat alleen de drie emigratiecentrales hieraan zouden voldoen, overigens zonder dit te expliciteren. Deze eng gedefinieerde 'maatschappelijke organisaties' moesten het recht krijgen de leden van het Emigratiebestuur aan te wijzen en niet de Raad als geheel. Hoewel de meerderheid van de emigratiecommissie tegen wettelijke vastlegging was van vrouwelijke vertegenwoordiging in het Emigratiebestuur, kwam dat niet op papier.¹¹⁹ Het risico dat vrouwen zitting kregen, was namelijk bij inwilliging van de amenderingen tot een minimum beperkt. De Centrale Stichting Landbouw Emigratie liet overigens wel haar aanvankelijke bezwaar varen tegen een Emigratiebestuur onder voorzitterschap van de commissaris.¹²⁰ Het was duidelijk dat Sociale Zaken vasthield aan een functionele band met het ministerie en eerder afgewezen alternatieven – het Rijksarbeidsbureau – konden beter niet in herinnering worden gebracht.

Het conceptadvies zou het kabinet echter nooit bereiken. Waar de Stichting van de Arbeid vanaf het begin bang voor was, gebeurde. Er kwamen minderheidsadviezen van zowel het Centraal Sociaal Werkgevers Verbond als van het NVV. Beide organisaties verklaarden zich tegen een beperkte definitie van 'maatschappelijke organisaties'. Voor het NVV was het duidelijk dat het buiten spel zou komen te staan, wanneer deze zou worden aangenomen. Het had zich immers teruggetrokken uit de Algemene Emigratie Centrale-in-oprichting. Het CSWV verklaarde zich eveneens voor handhaving van de oude redactie, aangezien dan 'bijvoorbeeld ook de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging daaronder zou kunnen vallen'. Op grond van deze verdeeldheid besloot het stichtingsbestuur de handdoek in de ring te gooien. Het zag af van advisering

117 Voorzitter Fuykschot deed op dat moment onderzoek in Noord-Amerika naar de levensvatbaarheid van een protestants-christelijke vakcentrale. Hij zou kort daarop zelf emigreren om hieraan vorm te geven, Werkman, *'Laat uw doel hervorming zijn!'*, 296; vgl. onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, CNV, via www.historici.nl.

118 Secretaris Svda aan De Boer, 08-10-1951, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

119 Notulen emigratiecommissie Svda, 29-10-1951, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

120 Conceptadvies Stichting van de Arbeid, 10-11-1951, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

over het wetsontwerp, te meer daar de minister van Sociale Zaken er niet om had gevraagd.¹²¹

Bij de Tweede Kamerleden zou de septembernota van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie meer resultaat sorteren. De meeste kanttekeningen bij het wetsontwerp – ook de vraag om een engere definiëring van de maatschappelijke organisaties – vonden hun weg naar het Voorlopig Verslag. Het feit dat het Emigratiebestuur afwisselend was aangeduid met de termen ‘openbaar lichaam’ en ‘orgaan’ vroeg eveneens om opheldering, evenals indertijd het geval was geweest in de grondwetscommissie-De Wilde. Volgens diverse leden zou het consequenter zijn de emigratiecentrale als openbaar lichaam te bestemmen.¹²² Een openbaar lichaam veronderstelt ‘ingezetenen’ en die meenden zij te hebben.¹²³ Alle kritiek bij elkaar genomen, stond het ministerie van Sociale Zaken voor een lastig dilemma. Wilde het wetsontwerp kans maken, dan zouden concessies nodig zijn. Zoveel had de hardnekkigheid waarmee het punt ‘particulier initiatief, i.c. emigratiecentrales’ opdook, ook in eerdere parlementaire debatten, wel duidelijk gemaakt. Na enig redigeren kozen Haveman en Joekes ervoor de kwestie van een enge definitie te aanvaarden, zonder voorbehoud. Tegelijkertijd namen ze het zekere voor het onzekere door de vertegenwoordiging van vrouwenorganisaties in de wet vast te leggen. In feite was dit de enige categorie, waarvoor een uitzondering viel te maken zonder al te veel risico op kritiek.¹²⁴

Daarmee bleef er echter een probleem bestaan rond het Nederlands Verbond van Vakverenigingen. Secretaris-generaal J.H. Klatte wees op een extra risico van een enge definitie. De Kroon zou dan moeten beoordelen of alle drie de samenstellende onderdelen van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie – ‘lees Emigratiecentrales’ – aan de criteria van ‘maatschappelijke organisatie’ zouden voldoen.¹²⁵ Hij vreesde het oordeel voor het Algemeen Landbouw Emigratie Comité c.q. de Algemene Emigratie Centrale-in-oprichting. Qua emigran-

121 NVV aan bestuur Svda, 27-11-1951; CSWV aan bestuur Svda, 28-11-1951. Notulen bestuur Svda, 30-11-1951, IISG, archief Stichting van de Arbeid, inv.nr. 210.

122 HTK 1950-1951, kamerstuknr. 2245, ondernummer 3, (MvT, 27-07-1951, p. 5-6); HTK 1951-1952, kamerstuknr. 2245, ondernr. 5 (Voorlopig Verslag, 22-10-1951, p. 13), vgl. hoofdstuk 4, § Normale en constitutionele wetgevingsinitiatieven.

123 Voor de hedendaagse staats- en bestuursrechtelijke discussie hierover: Schroten, *De overheidsstichting*, 44; Goorden, ‘Verzelfstandiging, naar een doorzichtig en geregeld bestuur’, 45-47 en 65-66; Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, 3; Boxum e.a., *Zelfstandige Bestuursorganen*, 8, 16. Vgl. Den Boer, die erop wijst dat de democratische legitimatie van functionele openbare lichamen van art. 134 gebrekiger is dan van de territoriale openbare lichamen (provincies en gemeenten) en daardoor geen afzonderlijke plaats voor ze ziet weggelegd naast de figuur van zelfstandige bestuursorgaan, Den Boer, ‘Zelfstandige bestuursorganen’, 176-177.

124 In het eerste concept MvA van 07-11-1951 werd een omgekeerde redenatie gevolgd ten aanzien van het punt van de vrouwenorganisaties, nl. dat het zo vanzelfsprekend was dat ze vertegenwoordigd zouden worden, dat dat niet wettelijk vastgelegd hoefde te worden, vgl. concept-MvA 03-12-1951, inclusief nota van wijzigingen, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 146.

125 Nota Bureau Algemene Leiding (Secretaris-Generaal) aan Joekes, 27-11-1951, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 146.

tenbemiddeling kon dit nog nergens op bogen.¹²⁶ Bij een positieve beslissing had de Kroon het criterium van 'behartiging van belangen van emigranten in volle omvang' niet serieus genomen, bij een negatief oordeel viel de 'algemene zuil' weg onder de gedachte constellatie. Beide situaties waren onwenselijk. Ook Haveman had dit gevaar onderkend en was overgegaan tot actie.

Een 'Federatief Verband van loslopende honden'. Totstandkoming van de Algemene Emigratie Centrale

De emigratiecommissie van het Koninklijk Nederlands Landbouw Comité had in 1950 een zelfstandiger status gekregen. Samen met de Algemene Landarbeidersbond en de plattelandsvrouwen en -jongeren was in juli het Algemeen Landbouw Emigratie Comité (ALEC) opgericht. Kort daarop waren de werkgeversorganisatie CSWV, de middenstandsbond KNMB en de vakcentrale NVV benaderd om te praten over instelling van een algemene emigratiecentrale.¹²⁷ Dat proces had averij opgelopen door het afhaken van het NVV in februari 1951. Vanaf dat moment had er volledige radiostilte geheerst tussen betrokken partijen.

Al eerder is echter geconstateerd dat het NVV makkelijk toegang had tot partijgenoot Haveman. In oktober 1951 vond opnieuw een onderhoud plaats. Henk Oosterhuis en tweede voorzitter Ko Suurhoff, die namens de PvdA in de Tweede Kamer zat, bezochten Haveman naar aanleiding van concrete problemen bij emigratie van NVV-leden naar Australië.¹²⁸ Vermoedelijk is ook de positie van het NVV bij die gelegenheid besproken, gezien de gang van zaken rond het wetsontwerp. Het lijkt namelijk geen toeval dat de voorbereidingscommissie voor de Algemene Emigratie Centrale bij monde van Vaandrager (ALEC) begin november opeens met spoed een onderhoud aanvraagde met Oosterhuis. Vaandrager sloot niet uit dat een dergelijk overleg ertoe zou kunnen leiden dat het NVV alsnog zou besluiten 'tot de A.E.C. toe te treden'.¹²⁹ Na een verkennende bespreking volgde inderdaad korte tijd later nieuw overleg tussen bestuursdelegaties van beide partijen.

Kennelijk kon er nu wel tegemoet worden gekomen aan de bezwaren van het NVV. Deze waren van tweeërlei aard geweest. Het NVV had niet de financiële verantwoordelijkheid willen nemen voor de opbouw van een duur administratief apparaat voor de uitvoeringswerkzaamheden. Daarin speelde mee, dat deze specifieke vorm van belangenbehartiging in hun optiek per definitie leidde tot ledenverlies. De confessionele bonden ervoeren dit mogelijk anders. Ze hechtten aan sterke contacten in de landen van ontvangst en aan het element

126 Volgens de jaarverslagen van de KNLC omdat de leden voor openbare aanmelding kozen. *Jaarverslag KNLC 1947*, 8; *1948*, 7; *1949*, 8.

127 *Jaarverslag KNLC 1950*, 7; vgl. 'Verslag van de bespreking over de stichting van een emigratie-centrale', 25-07-1950, IISG, archief NVV 1950, H 80.

128 Sociale Zaken aan DB NVV, 06-10-1951, IISG, archief NVV 1952, HRo 68.

129 Vaandrager (ALEC/ commissie tot oprichting AEC) aan Oosterhuis (NVV), 05-11-1951; het gesprek vond volgens aantekeningen Oosterhuis plaats op 17-11-1951; Oosterhuis aan Vaandrager iz vervolgbesprekingen 22-11-1951, IISG, archief NVV 1952, HVR. 19.

van geloofsbehoud.¹³⁰ Principieel had het NVV bezwaar om zich te profileren in een 'derde zuil', juist omdat de meeste van zijn leden onkerkelijk waren. Bij de breuk had het NVV in de veronderstelling verkeerd zelfstandig een plek in het nieuwe adviesorgaan te kunnen claimen. Dat dreigde nu doorkruist te worden door de kritiek op het wetsontwerp.

Uit de kladnotities die de NVV-delegatie¹³¹ van het overleg maakte, valt af te leiden dat er is gesproken over concessies aan het NVV-standpunt, die onmogelijk alleen uit de koker van het Algemene Landbouw Emigratie Comité afkomstig konden zijn. Zo werd bijvoorbeeld de conclusie getrokken dat het NVV als vakbeweging kon meespelen. Op de vraag 'Hoever?' volgden de suggesties: 'In Centrale? of in bijvoorbeeld Federatief Verband?' Participatie zou plaatshebben 'in Raad en Bestuur'.¹³² Daarbij zou het gaan om 'Beleid en Voorlichting'. Er zou geen financiële verantwoordelijkheden aan vastzitten, aangezien de administratieve procedures aan de gewestelijke arbeidsbureaus zouden worden gedelegeerd. Het vermoeden dat Haveman achter de schermen een actief aandeel heeft gehad in de specifieke vormgeving van de Algemene Emigratie Centrale wordt bevestigd in zijn latere correspondentie met het NVV, naar aanleiding van lekken in de pers.

In januari 1952, vier dagen nadat de Memorie van Antwoord en de bijbehorende wijzigingsvoorstellen op het wetsontwerp bekend waren geworden, verscheen er een klein berichtje in het *Vrije Volk*. Het maakte gewag van de op handen zijnde wet. Tevens vermeldde het de voorbereidingen voor de oprichting van 'een derde organisatie', vermoedelijk met een 'federatief karakter'. Het NVV en de Hervormde Emigratie Commissie zouden toetreden, terwijl de Groningse hoogleraar sociologie Piet Bouman als voorzitter was gepolst, aldus het bericht.¹³³ Haveman ging op zoek naar de bron van het lek. Hij schreef persoonlijk aan Oosterhuis teleurgesteld te zijn 'vertrouwelijk besproken plannen' voortijdig in de krant te moeten lezen.¹³⁴ Het maakte zijn werk lastig. 'Mijn bewegingen om het plannetje te starten worden er erg moeilijk door gemaakt omdat iedereen uit de andere kampen er nu met argusogen op tuurt'. Bovendien moest hij op zoek naar een andere voorzitter, aangezien Bouman het te druk had. Hij dacht aan M.A. Reinalda, commissaris van de koningin in Utrecht, maar verzocht dat vooral niet door te vertellen. 'Zolang het initiatief niet "rond" is en geheel gedragen wordt door eigen mensen (m.a.w. zolang ik mij er formeel doch actief mee bemoei) zou ik een volmaakte publiciteitsstop op prijs stellen'. Tegelijkertijd liet hij J. Roukema, bestuursassistent van het NVV, weten nog bezig te zijn met het benaderen van diverse organisaties die naar Havemans mening deel moesten hebben aan de oprichting van de Algemene Emigratie Centrale.

Roukema antwoordde dat er binnen het NVV geen principieel bezwaar bestond tegen Havemans voornemens, maar dat de praktische uitvoering op

130 De missie van de CNV-er Fuykschot om overzee een christelijke vakcentrale te starten, lijkt de wens om goede banden overzee te bewaren, te illustreren.

131 H. Oosterhuis, H. Korte en J. Roukema.

132 Ongedateerde, handgeschreven notities, liggend achter Oosterhuis aan Vaandrager, 22-11-1951, IISG, archief NVV 1952, HVR. 19.

133 *Vrije Volk*, 19-01-1952. Ibid.

134 Dit en hiernavolgende citaten: Haveman aan Oosterhuis 28-01-1952 en Haveman aan Roukema, 28-01-1952, NA, Directie Emigratie 2.15.68, inv.nr. 146.

problemen stuitte, tenzij Haveman er geen bezwaar tegen had 'dat in de kringen van de te stichten federatie bekend wordt dat niet ik, maar U de stoot aan deze organisatorische opzet hebt gegeven'.¹³⁵ Natuurlijk had Haveman daar wel bezwaar tegen. Hij kanaliseerde binnen een week alle informatiestromen. Hij koppelde Roukema aan Kuyman van het Koninklijk Nederlands Landbouw Comité en verzocht hen om gezamenlijk Reinalda te benaderen voor het voorzitterschap. Zijn eigen aanwezigheid bij die besprekingen was niet nodig. Drie dagen later dicteerde hij letterlijk welke organisaties Roukema nog zou moeten benaderen om te voorkomen dat de Algemene Emigratie Centrale een te smalle basis zou krijgen. Het betrof – naast de landarbeiders-, werkgevers- en middenstandsorganisaties die al deelnamen aan het overleg – de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging; het Bureau Emigratie voor Gerepatrieerden uit Indonesië; de Hervormde Emigratie Commissie; de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen; de Bond van Plattelandsvrouwen en de vrouwenorganisaties van de PvdA en van het NVV.¹³⁶

De opsomming was niet lukraak tot stand gekomen. Het betrof een gewogen oordeel van verzoeken om een plaats in de Raad voor de Emigratie die Haveman van diverse instellingen en organisaties had binnengekregen sinds zijn aanstelling.¹³⁷ Door de Algemene Emigratie Centrale *niet* het 'CEC-model' te geven, maar veeleer het oude model van de Stichting Landverhuizing Nederland creëerde hij de mogelijkheid om zowel de landbouwlobby tegemoet te komen als zijn eigen idee van een breed samengestelde Raad voor de Emigratie te handhaven, zelfs met betrekking tot toekomstige verzoeken.¹³⁸ Angst dat de Algemene Emigratie Centrale in deze vorm niet zou voldoen aan het criterium de emigrantenbelangen in volle omvang te behartigen, was onnodig.

Zo beschouwd vormde de Algemene Emigratie Centrale niet zozeer de 'derde zuil'. Voor een goed begrip moeten vooral de ontsuilende tendensen die erin samenkwamen worden benadrukt en de mogelijkheden die zij opende om de buitenparlementaire, functionele organen van het nieuwe bestel van een bredere belangenvertegenwoordiging te voorzien. De emigratiecentrale bood ruimte aan *alle* maatschappelijke, levensbeschouwelijke en filosofische opvattingen en hield rekening met economische, sociale en culturele belangen van burgers uit Nederland en de voormalige rijksgdelen. Het betekende een extra waarborg tegen de dominantie die de landbouworganisaties nastreefden en waartegen de vrouwenorganisaties zich met succes hadden te weer gesteld. Voor het NVV bleek dit voldoende om toe te treden, zij het nog steeds niet van harte. Deze extra koepel zou namelijk door de naamgeving 'emigratiecentrale' en in relatie tot de gehele constellatie onlosmakelijk met 'zuil' verbonden blijven, zowel bij de tijdgenoten als in de latere historiografie. De alternatieve naam die het NVV zelf bedacht – Federatief Verband van loslopende honden – bracht het echter niet verder dan het kladblok.¹³⁹

¹³⁵ Roukema aan Haveman, 05-02-1952. Ibid.

¹³⁶ Aantekening Haveman op Roukema aan Haveman 08-02-1952 en Van Grevenstein (plv. Commissaris) aan Roukema 13-02-1952, Ibid.

¹³⁷ NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 11 (dossier verzoeken om opname in de RvE 1950-1956).

¹³⁸ Zie hiervoor onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, AEC, via www.historici.nl.

¹³⁹ Ongedateerde, handgeschreven notities, liggend achter Oosterhuis aan Vaandrager, 22-11-1951, IISG, archief NVV 1952, HVr. 19.

Algemeen versus deelbelang. Het parlement aan zet

Daarmee was voor alle betrokkenen het grootste deel van het werk achter de schermen gereed. Haveman en zijn mensen zetten met een gerust hart de laatste puntjes op de i voor het aanstaande Kamerdebat. De PvdA zou het wetsontwerp op grote lijnen steunen, zeker nu het NVV binnenboord was getrokken. Met de belangrijkste emigratiewoordvoerder van de partij, Schilthuis, was zekerheidshalve nog een voorgesprek gehouden. Er was 'vrijwel algehele overeenstemming bereikt aan de hand van de Memorie van Antwoord'.¹⁴⁰ In de begeleidende teksten bij het wetsontwerp was inmiddels ruimschoots benadrukt dat in emigratie geestelijke, zedelijke en culturele belangen van zowel persoonlijke aard als nationale betekenis samenkwamen.¹⁴¹ Daarmee was het ontwerp geheel in lijn met de passage over emigratie in het nieuwe plan van de PvdA, dat in november 1951 onder de titel *De weg naar vrijheid* was verschenen.¹⁴² Dit rapport zette de sociale en economische doelstellingen van de PvdA op langere termijn uiteen. Het was tussen 1949 en 1951 geschreven door een commissie waarin ook Jan Schilthuis zitting had gehad. Anders dan in het Plan van de Arbeid uit 1935, waarin vooral de collectiviteit nog werd benadrukt, werd vrijheid hier opgevat als het bieden van ruimere ontplooiingsmogelijkheden voor de individuele mens in de maatschappij. Onderwijs vormde daarin een belangrijke schakel.¹⁴³ Ook vrijwillige emigratie bood daartoe de mogelijkheden, terwijl het volgens het socialistische perspectief tegelijkertijd, maar *niet uitsluitend*, een onderdeel vormde van de werkgelegenheidspolitiek.¹⁴⁴

Haveman c.s. verwachtten van de VVD een rationele opstelling, net als eerder bij emigratievraagstukken. De partij zou ongetwijfeld tegenwicht willen bieden tegen te sterk opdringen van de confessionele partijen. De KVP, ARP en CHU zouden vermoedelijk zoals gewoonlijk 'in vrij sterke mate de indices van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie volgen'.¹⁴⁵ Eerstgenoemde politieke partijen hadden beide in 1951 ad hoc commissies in het leven geroepen om zich over emigratie te laten adviseren. Beide commissies kenden inderdaad leden afkomstig uit de gelederen van de CSLE.¹⁴⁶ Aangezien de CSLE zich daarnaast in een nieuwe brief tot de Tweede Kamer had gewend met de inmiddels bekende standpunten, zette het commissariaat nog enige beschouwingen op papier die

140 Nota plv. EMC Van Grevenstein aan Joekes, 14-02-1952, NA, Directie Emigratie 2.15.68, inv.nr. 146.

141 HTK 1951-1952, kamerstuknr. 2245, ondernr. 5 (MvA, 15-01-1952).

142 *De weg naar vrijheid*. Rapport van de plancommissie van de PvdA, 75, 142-146.

143 Vgl. Ter Heide, *Ordening en verdeling*, 186-187.

144 Ook in dit rapport wordt 'emigratie' beschouwd als 'blijvende vestiging in den vreemde' – overzee en in Europa – in onderscheid met een 'tijdelijke trek van arbeidskrachten'.

145 Nota plv. EMC Van Grevenstein aan Joekes, 14-02-1952, NA, Directie Emigratie 2.15.68, inv.nr. 146.

146 Zie hiervoor onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, ARP en KVP, via www.historici.nl. In de ARP-commissie had o.m. Cnossen (directeur Centrale Stichting Landbouw Emigratie en CEC) zitting; in de studiecmissie van het Centrum voor Staatkundige Vorming van de KVP onder meer Th. van Meerwijk, secretaris van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie naast Van Campen (KNBTB / KCES) en de Kort.

minister Joekes ter verdediging van het ontwerp zou kunnen gebruiken.¹⁴⁷

Het Tweede Kamerdebat van 4 en 5 maart bracht geen noemenswaardige veranderingen meer voort. Schilthuis vertoonde namens de Partij van de Arbeid het gewenste gedrag door met een licht kritisch betoog toch keurig het regeringsstandpunt te onderstrepen. Hij stelde vast dat tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsontwerp zo nu en dan de mening was uitgesproken dat het emigratiebeleid 'dient te worden bepaald door de maatschappelijke organisaties, terwijl dan de Regering haar toezicht zou kunnen uitoefenen, ongeveer op de wijze, zoals die uit de wet op de P.B.O. bekend is'. Volgens hem was dat onjuist, emigratiebeleid was in de eerste plaats een regeringszaak, een mening die ook 'de Commissie Landbouw-Emigratie [was] toegedaan'.¹⁴⁸ Samenwerking met de maatschappelijke organisaties was gezien het karakter van emigratie echter absoluut wenselijk en in dat opzicht voldeed het gewijzigde wetsontwerp. Eveneens een verbetering vormde de wettelijke verankering dat er een vrouw in de Raad voor de Emigratie zitting moest krijgen, alhoewel hij liever zag dat dat er twee of drie werden.¹⁴⁹ De vereende krachten die waren ingezet om Schilthuis' perceptie bij te stellen hadden hun uitwerking niet gemist.

De rituele dans om meer zeggenschap werd opgevoerd door KVP, CHU en ARP. De VVD danste ditmaal echter mee. Ook de liberale woordvoerder Roelof Zegering Hadders vond de ministeriële bevoegdheden te nadrukkelijk gewaarborgd. Joekes deed enkele concessies, zij het vooral op het gebied van voordrachten en benoemingen.¹⁵⁰ Serieuze aanvallen op het karakter van het Emigratiebestuur, het enige punt dat vooraf onaanvaardbaar was verklaard, bleven achterwege. De Memorie van Antwoord was diep genoeg ingegaan op de kritiek dat het Emigratiebestuur kennelijk 'te licht' werd bevonden om als openbaar lichaam dienst te doen, omdat er geen sprake leek te zijn van een 'eigen kring' van ingezetenen. Dat kon ook niet, omdat met emigratiebeleid 'immers het algemene Nederlandse volksbelang' was gemoeid, zo was de redenering. Vandaar dat regering en Staten-Generaal te samen altijd verantwoordelijk moesten blijven voor het algemene beleid. Gepaard aan een rechtswetenschappelijke uiteenzetting over de begrippen 'openbaar lichaam' en 'orgaan' was benadrukt dat de overheid toch bevoegdheden had gedelegeerd aan een publiekrechtelijk lichaam met een meerderheid uit het middenveld. Dit lichaam was belast met *specifieke* advies-, beleids- en bestuursstaken (erkenningverlening), en had daarnaast een regelgevende functie (opstellen van voorschriften voor erkende aanmeldingsorganen) zodat er wel degelijk sprake was van functionele decentralisatie.¹⁵¹ Het wetsontwerp werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

De laatste hobbel, het debat met de Eerste Kamer, werd desalniettemin ook zorgvuldig voorbereid. Van te voren sprak de plaatsvervangend commissaris Van Grevenstein alle punten door die Oosterhuis bij het mondelinge debat met de Eerste Kamer aan de orde zou stellen. Hij deed dit met Roukema van het NVV, die inmiddels zelf tot vicevoorzitter van de Algemene Emigratie Centrale

147 Nota plv. EMC Van Grevenstein aan Joekes, 14-02-1952, NA, Directie Emigratie 2.15.68, inv.nr. 146.

148 HTK 1951-1952, 1744. Vgl. Drees II, 207.

149 HTK 1951-1952, 1745.

150 HTK 1951-1952, 1748.

151 HTK 1951-1952, kamerstuknr. 2245, onderstuknr. 5 (MvA, 15-01-1952, p. 15-17).

was gekozen, naast Kuytman als secretaris. Op aanraden van Van Grevenstein werd afgesproken om de behandeling van het artikel over subsidiëring achterwege te laten. Oosterhuis had zich namelijk voorgenomen een opmerking te maken over het feit dat de Algemene Emigratie Centrale teleurgesteld was over het uitblijven van toezeggingen over een financieel voorschot. Dat leek Van Grevenstein minder opportuun: weliswaar had de oprichtingsvergadering van de Algemene Emigratie Centrale op 16 mei plaatsgehad, de notariële acte zou op het moment van het debat nog niet zijn gepasseerd. Van confessionele zijde verwachtte Van Grevenstein weinig weerstand, zo berichtte hij minister Joekes.¹⁵² De woordvoerder van de ARP was afwezig en zijn vervanger was niet ingevoerd in de materie. Zijn inschatting was juist: ook in de Eerste Kamer werd de wet zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

‘Reculer pour mieux sauter’. Implementatieproblemen

Met het aannemen van de Wet op de organen voor de emigratie stond er weliswaar een nieuw bestel op papier, maar de implementatie ervan zou Haveman nog aardig wat hoofdpijn kosten. Er waren voldoende formuleringen over competenties, bevoegdheden en taakverdelingen overgebleven, die ruimte boden om een stevige discussie aan te gaan. Er moesten maatschappelijke organisaties voor de Raad voor de Emigratie worden voorgedragen die voldeden aan de aangescherpte criteria, voordat het Emigratiebestuur zijn werkzaamheden kon beginnen. En – *last but not least* – de wet bepaalde dat de ‘nieuwe’ Nederlandse Emigratie Dienst, het centrale uitvoeringsbureau dat uiteindelijk niet helemaal overheidsdienst en niet helemaal particulier orgaan was, moest verrijzen uit de as van de oude Stichting Landverhuizing Nederland.¹⁵³ Vooral op dit laatste punt vreesde Haveman problemen en achtte hij op korte termijn enige aanpassingen noodzakelijk.

Het aanwijzen van de particuliere organisaties die vertegenwoordigers mochten afvaardigen voor de Raad voor de Emigratie stuitte niet op noemenswaardige moeilijkheden. Voor degenen die het Nederlandse debat van dichtbij hadden gevolgd, maar het internationale debat hadden gemist, zal de verkiezing van de Stichting Hulp aan Vluchtelingen een verrassing zijn geweest.¹⁵⁴ Geen van de negen organisaties die zich eind oktober 1951 verenigden in de bovengenoemde koepel had zich tot dat moment bemoeid met de discussie of aanspraak gemaakt op participatie in advisering of besluitvorming. Het feit dat de Stichting door Haveman werd voorgesteld als een ‘voortzetting’ van het al eerder opgeheven Nederlandse Bureau van de International Refugee Organization maakt

152 Nota's van Grevenstein aan Joekes, 17-05-1952 en 19-05-1952, NA, Directie Emigratie 2.15.68, inv.nr. 146.

153 Zie hiervoor ook hoofdstuk 2.

154 Voordracht aan de koningin van de vijf organisaties op 19-07-1952, KB van 21-07-1952, Nota EMC aan Joekes, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 17. Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Stichting Hulp aan Vluchtelingen, via www.historici.nl.

echter duidelijk dat deze voordracht plaatsvond in het licht van de internationale ontwikkelingen.

Voor de Centrale Stichting Landbouw Emigratie, die door het vooruitschuiwen van de emigratiecentrales zelf niet was aangewezen, was dit het moment zich definitief te bezinnen op de eigen toekomst. Ze had geen doorstart kunnen maken als 'Centrale Stichting Emigratie' of als 'Emigratieschap'. Wel had zich door haar toedoen een bestel ontwikkeld met drie emigratiecentrales, waarin de landbouworganisaties een zeer toonaangevende rol speelden. Een extra particuliere overkoepeling was feitelijk overbodig. Dit was een jaar tevoren ook geconstateerd in het laatste overleg in de emigratiecommissie van de Stichting van de Arbeid. In februari 1952 – vlak voor het Kamerdebat – had de Centrale Stichting Landbouw Emigratie de ontwikkelingen echter nog even willen aanzien. Ze stelde een commissie in van drie personen afkomstig uit de drie emigratiecentrales om te adviseren hoe er zo 'eenstemmig' mogelijk binnen de toekomstige Raad en Emigratiebestuur zou kunnen worden opgetreden.

Deze commissie deed twee suggesties: er kon een College van Overleg worden ingesteld of worden vasthouden aan het oorspronkelijke idee van 'omvorming' van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie.¹⁵⁵ In het najaar van 1952 kwam men tot de conclusie dat dit laatste eigenlijk niet nodig was. De praktische samenwerking met de Commissaris van de Emigratie was in 1951 redelijk van de grond gekomen. Cnossen had als directeur van de CSLE zitting gehad in de tijdelijke subcommissies, had samen met Haveman opgetreden tijdens de jaarlijkse landbouwweek in Wageningen en was bovendien door Haveman uitgenodigd om als adviseur de oprichtingsconferentie van het latere ICEM in Brussel bij te wonen.¹⁵⁶ Blijvende financiering van de CSLE zou daarentegen een probleem worden, omdat de wet hierin niet voorzag. De beste optie was het instellen van een overlegcollege uit de drie emigratiecentrales. Dat kon desgewenst aandacht vragen voor speciale belangen zoals die van de landbouwemigratie. De CSLE ging in maart 1953 over tot liquidatie.¹⁵⁷ Er was veel bereikt, zij het niet alles. Haar voorttrekkersrol op emigratiegebied kwam daarmee na zeven jaar ten einde.

Hoewel het wegvallen van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie één kritische en invloedrijke organisatie minder betekende, restten Haveman voldoende andere problemen op operationeel gebied. Er was in 1952 een recordaantal emigranten vertrokken. Het toch al slecht functionerende apparaat van de Stichting Landverhuizing Nederland was daarmee extra overbelast geraakt. Om de werkdruk op te vangen waren er in 1952 weliswaar ruimschoots nieuwe mensen geworven, maar daarbij was het met de selectiecriteria niet altijd even nauw genomen.

155 Centrale Stichting Landbouw Emigratie aan besturen CEC, KCES, ALEC, 13-05-1952, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 339.

156 Conceptjaarverslag CSLE 1951, 19-08-1951, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 339. Tijdens de parlementaire behandeling was vastgesteld dat de Nederlandse delegatie ook bij volgende conferenties een afgevaardigde van de maatschappelijke organisaties zou tellen. Dit zou overigens pas na 1957 geëffectueerd worden. Notitie Kraan aan Haveman, 12-04-1957, SZW, Directie Emigratie (oud archief), doos J 288 roze, ICEM 1 (vgl. NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 399).

157 Notulen CSLE 23-09-1952 en 12-03-1953, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 339.

Zo kreeg bijvoorbeeld de in geldnood verkerende dichter en essayist Paul Rodenko er een baan als documentalist. Rodenko was uiteraard geen kantoorman en nam dan ook alle vrijheid om laat te beginnen, rustig zijn kunstenaarskater van de avond ervoor te verwerken en van tijd tot tijd de boel op stelten te zetten. Zo moest hij volgens zijn biograaf Koen Hilberdink eens informatie opvragen over emigrantenstoomschepen. In plaats van met Verkeer en Waterstaat te belen draaide hij het nummer van de Dienst Stoomwezen van Sociale Zaken, waar de telefoniste opnam met de woorden 'U bent verbonden met het Stoomwezen.' Rodenko hing direct op en hield vervolgens de hele afdeling van het werk met het verhaal dat hem 'iets wonderbaarlijks' was overkomen: 'Het stoomwezen heeft tot mij gesproken'. Hij ontmoette er ook zijn toekomstige – tweede – vrouw Jettie Schaper, kleindochter van de sociaaldemocraat J.H. Schaper. Deze moest de zogenaamde kleine pers in kaart brengen – streekbladen en lokale kranten – maar werd verliefd op de 11 jaar oudere Rodenko. Om zijn aandacht te krijgen, verlegde ze een deel van haar werkzaamheden naar het uitknippen van de stripverhalen van Ollie B. Bommel, die Rodenko zo graag las.¹⁵⁸

Nu moest diezelfde Stichting Landverhuizing Nederland ook nog eens – via het Emigratiebestuur dat nog moest worden samengesteld – gereorganiseerd worden tot Nederlandse Emigratiedienst. Ondertussen moest het klaarstomen van de emigranten voor 1953 doorgaan, terwijl de pressie uit het buitenland toenam. In Canada waren er problemen met het Department of Immigration, dat onder druk van het Labour Department aanpassingen van de jaarschema's wilde,¹⁵⁹ terwijl ook ten aanzien van Australië de zaken nog allerminst soepel verliepen.¹⁶⁰ Haveman ervoer de druk aan den lijve en voelde zich begin 1953 overwerkt. Hij besloot een reis naar Ottawa af te zeggen.¹⁶¹ Vooralsnog wilde hij zijn aandacht zo veel als mogelijk wijden aan het voltooiën van de binnenlandse organisatie en het schrijven van de derde emigratienota – naar analogie van de jaarlijkse industrialisatienota's – om de beleidslijnen te concretiseren.

Half januari 1953 typeerde hij Raad en Bestuur als 'ondoelmatige monstra' die nooit enig praktisch werk zouden kunnen doen, in een klagerige nota aan de opvolger van Joekes in het pas aangetreden kabinet-Drees II, Ko Suurhoff. Hij permitteerde zich een verongelijkte toon tegenover zijn nieuwe baas, die hij sinds hun gezamenlijke Nederlandse Unie-werk in de illegaliteit tot zijn beste vrienden rekende.¹⁶² Onvoldoende probleemanalyse, vooral van de structurele vraagstukken bij emigratie, had in 1950 tot een verkeerde aanpak geleid. Dit had geleid tot de amper werkbare organisatie waarmee hij zich nu moest zien te behelpen, aldus Haveman.¹⁶³ De rol van Joekes, die hem geen regeringscommissaris had gemaakt, waardoor de interdepartementale coördinatie stroef verliep,

158 Hilberdink, *'Ik ben een vreemdeling'*, 221-224; interview B.P. Hofstede, 12-02-2007.

159 Zie voor de achtergronden hoofdstuk 3, § Emigratie- en immigratielanden, Canada en NA, Gezantschap Canada, 2.05.50.01, inv.nr. 226.

160 Van Faassen, 'Geregistreerde emigrantenlevens', 23-25.

161 Verslag telefonisch onderhoud Lovink met Van Grevenstein (waarnemend commissaris), 05-01-1953, NA, Gezantschap Canada, 2.05.50.01, inv.nr. 226.

162 Naar aanleiding van het overlijden van Suurhoff schreef Haveman aan De Quay op 02-04-1967 'Het verlies van Suurhoff was een grote klap voor ons. Van het begin van de oorlog af was hij een groot vriend van ons.' BHIC, collectie de Quay, inv.nr. 2954.

163 Notitie Haveman betreffende organisatie Emigratiecommissariaat, 15-01-1953, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 11.

werd breed uitgemeten.¹⁶⁴ Analyse van zijn eigen rol in de totstandkoming van de organisatie bleef achterwege. In 1953 moest in zijn visie eerst een stap worden teruggedaan om daarna des te harder toe te kunnen slaan. Oftewel: eerst het huis organisatorisch op orde – wat kosten met zich mee zou brengen die hij in het concept van de derde emigratienota zou uitwerken – voordat er hogere vertrekcijfers konden worden bereikt. Hij kreeg het epistel, dat hij ongedateerd en zonder bijlagen had ingediend, met kritische kanttekeningen van Suurhoff retour. Haveman haastte zich de nota tot ‘informeel’ te verklaren.¹⁶⁵

Desondanks had Haveman het kernprobleem wel duidelijk weten te maken aan Suurhoff. De wet voorzag in een gedeeltelijke functionele decentralisatie met behoud van centrale taken, zoals bijvoorbeeld het onderhouden van de buitenlandse betrekkingen. Zoals de wet nu geformuleerd was, moest dit worden uitgevoerd door de nieuwe Nederlandse Emigratie Dienst. Deze miste daarvoor niet alleen bekwaamheid gezien de onevenwichtige personeelsbezetting van de SLN, maar had ook nog eens het nadeel twee heren te moeten dienen: de minister en het Emigratiebestuur. Dit zou een bron van competentieconflicten kunnen worden, hetgeen aanvankelijk inderdaad dreigde te gebeuren.¹⁶⁶ Haveman moest deze niet alleen zien te pacificeren, maar ook de centrale overheidstaken voorbereiden om ze vervolgens door de Nederlandse Emigratie Dienst te laten uitvoeren. Om beide taken te combineren achtte hij echter de personeelsbezetting van de twee man waaruit zijn eigen bureau bestond te zwak.

Binnen vier maanden hakte Suurhoff de belangrijkste knopen door. Hij koos ervoor om voor de uitvoering van de centrale overheidstaken extra departementale ondersteuning te formeren. Dit betrof het onderhouden van de buitenlandse betrekkingen, inclusief de leiding over de eigen emigratiedienst in het buitenland en de sturing van de binnenlandse beleidsaangelegenheden. De zogenaamde ‘braintrust’ zou overgaan naar het emigratiecommissariaat: Haveman kreeg toestemming zich te omgeven met ervaren, hoog opgeleide medewerkers.¹⁶⁷ Door deze direct onder de commissaris te laten vallen, bleef Suurhoff binnen de wettelijke grenzen. Tevens bleef daarmee de suggestie van één centraal uitvoerend apparaat – die van de Nederlandse Emigratiedienst – naar buiten voldoende in stand. Het ontstaan van de twee departementale onderdelen ‘Commissariaat’ en ‘Emigratiedienst in het buitenland’ zou de interne transparantie echter niet altijd ten goede komen. Het leidde tot verdubbeling van werkzaamheden op personeel en financieel gebied en uiteindelijk ook tot onduidelijkheden over taakverdelingen en competenties.¹⁶⁸

Suurhoff besloot ministerraad en parlement niet veel wijzer te maken dan

164 Haveman heeft meermalen bij Joekes aangedrongen op ‘voldoende status’, maar daarbij waren vooral de salariseisen onderwerp van onderhandeling, Haveman aan Joekes, 17-10-1950 en 06-11-1950, NA, Joekes, 2.21.094, inv.nr. 270.

165 Datering vond achteraf plaats, waarbij de nota tevens de status kreeg van ‘voorloper’ van de veel zakelijker gestelde nota nr. 512 van 15-02-1953, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 11.

166 Zie hiervoor hoofdstuk 2, § An elaborate and costly machinery, De Nederlandse Emigratie Dienst.

167 Verslag bespreking Haveman met Suurhoff op 8 mei, 12-05-1953, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 11.

168 Deze worden nadrukkelijk weerspiegeld in de volstreckte ‘verwevenheid’ van de archieven van de diverse organisatieonderdelen Commissariaat; Nederlandse Emi-

ze waren. De derde emigratienota waaraan de vermoeide Haveman zo hard had gewerkt, zou nooit uitgaan. Suurhoff begreep dat een veel actiever emigratiebeleid gepaard zou gaan met een kostenstijging. Maar uit de becijferingen van Haveman viel af te leiden dat in 1953 bij een *dalende* emigratie de kosten zouden *verdubbelen*. Dat meende hij niet te kunnen verkopen.¹⁶⁹ Vanaf dat moment zou worden volstaan met toelichtingen op de paragraaf emigratie bij de ontwerp-Rijksbegrotingen. Specifieke emigratienota's werden niet meer geschreven. De complementariteit met het industrialisatiebeleid werd zodoende minder nadrukkelijk. Het Centraal Plan Bureau zou steeds minder vaak de samenhang tussen beide cijfermatig tot uitdrukking brengen, waarmee het emigratiebeleid minder in de politieke schijnwerpers stond.

Besluit

In het wetgevingsproces waren de verschillende elementen samengekomen, die met elkaar het nieuwe beleidsparadigma voor emigratie in de komende jaren zouden vormen. Van overheidswege was emigratie vanaf 1945 hoofdzakelijk beschouwd als instrument van sociale politiek. Voor de opbouw van een verzorgingsstaat was een actief arbeidsmarktbeleid noodzakelijk en emigratie vormde daar een onderdeel van. Voor de agrarische sector lag dit feitelijk niet anders. Wel verschilde de wijze waarop de sector dat verwoordde. De nadruk lag op vestiging als zelfstandig ondernemer, vooral van degenen die daartoe in Nederland geen kans zagen. In de strijd tussen de landbouwsector en het Rijksarbeidsbureau om invloed in besluitvorming en uitvoering, muntte de eerste een negatief geformuleerde definitie: emigratie is geen internationale arbeidsbemiddeling. Deze definitie kreeg een prominente plaats in de stukken van beide adviescommissies, zowel in die van de Stichting van de Arbeid als in die van de commissie-Landbouw-Emigratie.

Vanuit dit gecombineerd ambtelijk-belangencircuit vond ze haar weg naar andere belangenorganisaties en het politieke bedrijf. Bewindslieden kwamen er in het kabinetsberaad mee in aanraking via de minister van Landbouw; de Staten-Generaal via de brieven van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie. Het Rijksarbeidsbureau, dat zich aanvankelijk had beroepen op het internationale debat om het tegendeel te onderstrepen, raakte een belangrijk argument kwijt na het echec van de ILO op het gebied van internationale migratie. Na de beslechting van het vormdebat in 1952 waren het vooral de parlementsleden met bestuursfuncties binnen de agrarische sector die niet te beroerd waren om de negatieve definitie van tijd tot tijd nieuw leven in te blazen. In de begrotingsstukken zou de definitie daarentegen dienst gaan doen als een soort bezweringsformule. De redenering luidde dan meestal dat het besef bestond dat emigratie geen internationale arbeidsbemiddeling was, maar toch een zaak

gratiedienst; Emigratiedienst Buitenland. Zie hiervoor de desbetreffende beschrijvingen in de onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, via www.historici.nl.

169 Verslag bespreking Haveman met Suurhoff op 8 mei, 12-05-1953, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 11.

van nationaal belang (zie bijlage 10).

Volgens Elich heeft er een discrepantie bestaan tussen een emigratiebeleid en een emigrantenbeleid omdat de gedachte van de verzorgingsstaat nog geen gemeengoed was. Dit lijkt vooral een onkritische echo van de negatieve definitie en een miskenning van het feit dat de agrarische sector deze gebruikte in het politieke vertoog om een aandeel in de menings- en besluitvorming te krijgen ten koste van het Rijksarbidsbureau.¹⁷⁰ De normatieve elementen die de belangenorganisaties in de adviesfase hadden aangedragen, verwoordten zij immers ook in de programma- en studietoelagen van hun eigen politieke partijen. Via die route kregen ze eveneens een volwaardige plaats in de uitgangspunten van het beleid. Emigratie was een kwestie van vrijwilligheid. Het droeg idealiter bij aan de individuele ontplooiing en de geestelijke en zedelijke aspecten die er mee gemoeid waren en die voor iedereen verschilden, werden onderkend. Hoewel in de daaropvolgende jaren vermeden zou worden om emigratiebeleid te vereenzelvigen met arbeidsmarktbeleid, zou evenmin ontkend worden dat er wel degelijk samenhang was met het sociaal-economische domein. Het nieuwe bestel was zo vormgegeven dat afgevaardigden van belangenorganisaties samen met onafhankelijke deskundigen uit de wetenschap en representanten van democratisch gekozen lichamen telkens de lastige afweging zouden moeten maken tussen nationaal, individueel of deelbelang.

De diverse groepen actoren die in het vormgevingsdebat de degenen hadden gekruist, hadden alle een flinke dosis vernieuwings- en orderingsdrang in de aderen. Vrijwel alle nauw betrokken bewindslieden en ambtenaren hadden een doorbraak-achtergrond, die bij elk van hen te herkennen was in hun opstelling ten aanzien van het emigratievraagstuk. De mening van De Lange dat de politieke kleur van bewindslieden pas vanaf de jaren 1980 van invloed was op hun standpunt over de regulering van arbeidsmigratie is maar ten dele juist.¹⁷¹ Het gaat zeker niet op voor de regulering van de toenmalige arbeids-emigratie. Het feit dat de PvdA zowel de minister-president leverde als Sociale Zaken en Landbouw in portefeuille had, plaatste deze partij vooral voor interne problemen bij dit dossier. Waar de eerste sturingspogingen mislukten omdat het sociaal-democratische parlementslid Schilthuis in de adviescommissie keihard botste met ambtenaar Van Mill, leek het naar voren schuiven van Haveman kansrijker. Ambtenaar Haveman had zelf mee getimmerd aan een geschikt 'partijpolitiek' dak boven zijn hoofd, en bovendien de achtergrond en visie om nog iets van het orderingsstreven van de PvdA te verwezenlijken. Voor en tijdens de Tweede Wereldoorlog had hij ruimschoots bewezen over een goed politiek instinct te beschikken en was zijn affiniteit met vraagstukken van werkeloosheid en emigratie duidelijk geworden. Hij was een onafhankelijk denker en een doortastend organisator, die zelf niet per se in de schijnwerpers hoefde te staan. Bovendien had hij een uitgebreid netwerk in het georganiseerde bedrijfsleven, zowel in de landbouw als in de industrie en werkte hij vanuit een evangelisch-christelijke inspiratie, die qua activisme niet onderdeed voor die van mensen als Cnossen. Daarmee voldeed hij aan alle voorwaarden om een samenbindende factor te kunnen worden.

De agrarische sector had zich vooral laten inspireren door de discussies rond

¹⁷⁰ Elich, *Ene kant*, 66.

¹⁷¹ De Lange, *Staat, markt en migrant*, 235; vgl. Bonjour, *Grens en gezin*, 305-306.

de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Ze trokken daarin één lijn, ongeacht partijpolitieke verschillen. De algemene landbouwworkorganisaties – het Koninklijk Nederlands Landbouw Comité en de Algemene Nederlandse Landarbeidersbond – schaarden zich liever achter hun confessionele boerengesprekspartners dan achter die uit de algemene ‘zuil’. Het NVV zag zich in het oprichtingsjaar van de Algemene Emigratie Centrale gesteld tegenover een ‘stroming van liberale boerenorganisaties’, die het standpunt van zelfregulering steunden.¹⁷² Tot die stroming moest ook de Algemene Nederlandse Landarbeidersbond worden gerekend. In principiële discussies stond het NVV alleen, ondanks regelmatig overleg met de ANLB over concrete emigratiekwesties of individuele gevallen. De agrarische sector slaagde er met zijn proactieve houding in de overige sectoren uit het georganiseerde bedrijfsleven te domineren en te laten volgen.

Dat lukte minder goed bij de vrouwenorganisaties. De commissie-Schilthuis, met zijn aanvankelijk beperkte neocorporatieve samenstelling, was gezwicht voor druk vanuit de vrouwenorganisaties en liet ze toe tot de adviesprocedure. Als koepelorganisatie fungeerde het Nederlandse Vrouwen Comité als breekijzer. De wegen die dit comité bewandelde verschilden niet veel van die van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie. Ook het NVC richtte zich tegelijkertijd op organisaties uit het middenveld en op de centrale overheid. Het comité mobiliseerde daarbij eveneens de netwerken van zijn leden. De stijl van opereren was vasthoudend, maar minder gericht op beeldvorming. De lobby won aan momentum met de aanstelling van Haveman. Vanaf zijn prille politieke bewustwording stond hij open voor gelijkberechtiging van vrouwen. Daarnaast had hij misschien niet letterlijk, maar dan toch figuurlijk bij de Volkshogescholen zij aan zij gestaan en voor vernieuwing gestreden met vrouwen als Evers-Dijkhuizen. Vanaf zijn aantreden slaagden de vrouwenorganisaties van het Nederlandse Vrouwen Comité erin op emigratiegebied gesprekspartners te worden in een bestel dat een groot aantal neocorporatieve actoren kende. Ze werden op grond van de probleemanalyse van het beleidsterrein noodzakelijk geacht vanwege hun expertise als (huis)vrouw. Dit gold zowel voor hun afvaardiging in de Raad voor de Emigratie als voor het Emigratiebestuur. Daarmee vormen beide colleges een uitzondering op andere adviesraden, waarin vrouwen zelden op grond van hun kwaliteit als huisvrouw zijn opgenomen, zoals Oldersma aantoonde.¹⁷³ Bovendien zou hun vertegenwoordiging in beide organen niet symbolisch zijn, zoals nog wel in het geval van de commissie-Schilthuis, maar representatief.¹⁷⁴

172 Notitie Roukema tbv J.J.A. Berger, secretaris NVV en PvdA-parlementslid, IISG, archief NVV 1952, code HB48.

173 Vergelijking is echter lastig omdat Oldersma's onderzoeksperiode vooral de jaren na 1970 betreft. Oldersma, *De vrouw die vanzelf spreekt*, 213 en 'Can a woman be just like a man?', 130. Schrijvers besteedt in zijn analyse van de rekruteringspraktijken van de vijf door hem onderzochte adviescolleges en bedrijfsorganen niet systematisch aandacht aan het genderspect voor de periode tot 1970. Hij plaatst de roep om en opkomst van 'identiteitsgebonden selectiecriteria als gender' (te) laat, namelijk vanaf de jaren 1970-1980. Schrijvers, *Ongekozen bestuur*, 118, 124, 132-136.

174 Namelijk drie afgevaardigden in de Raad en één in het Bestuur, los van de mogelijkheid dat het de andere organisaties ook vrij stond om vrouwen te selecteren. Gezien de paritair bedoelde zetelverdeling tussen de emigratiecentrales en de vrouwenkoepel gaat hier niet zozeer om afbeeldingsrepresentativiteit ('standing for') maar om handelingsrepresentativiteit ('acting for'). Oldersma's onderzoek wees uit dat

Zowel de internationale factor als de individuele aspecten aan het emigratiebeleid maakten het onlogisch het nieuwe bestel volledig naar voorbeeld van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te modelleren. Niet alle taken konden worden gedecentraliseerd. De overheid wenste met het oog op internationaal overleg met buitenlandse autoriteiten de mogelijkheid tot directe sturing te houden. Ook moest er individuele, openbare aanmelding mogelijk blijven. Joekes had al eerder een visie ontwikkeld op functioneel bestuur, die nu in de praktijk werd gebracht: functionele decentralisatie op een algemeen *onderwerp*, dat speelde op centraal overheidsniveau. De commissaris kon door zijn dubbel functie door beide partijen tot het 'eigen kamp' worden gerekend: als regeringsvertegenwoordiger en als voorzitter van een emigratiebestuur, dat als openbaar lichaam een meerderheid kende uit het maatschappelijk middenveld en dat zowel bestuursbevoegdheden had als bevoegdheden op het terrein van 'technische wetgeving'. Emigratiecentrales kregen een spilfunctie in de rekrutering voor beide organen van het bestel omdat zij zowel bedrijfsleven als andere maatschappelijke belanghebbenden vertegenwoordigden.

Met de inwerkingtreding van de wet was de invloed van het bedrijfsleven, die aan de basis van het vormgevingsdebat had gestaan in het nieuwe emigratiebestel zodoende definitief indirect van aard geworden. De agrarische sector hield echter als initiator en stuwende kracht achter de emigratiecentrales een dikke vinger in de pap. Wel moest er meer dan aanvankelijk de bedoeling was, worden samengewerkt met bedrijfsgenoten uit andere sectoren, andere belangenvertegenwoordigers, onafhankelijke deskundigen, vrouwen en ambtenaren. Het was geen vanzelfsprekendheid hoe die samenwerking in de praktijk zou worden ingevuld.

in 1976 5% van de leden van adviesraden vrouw was (berekend op basis van het aantal respondenten uit haar onderzoek). Raad en Bestuur kenden gedurende de onderzoeksperiode een wettelijk vastgelegde 'ondergrens' van respectievelijk 8-10% en 11% vrouwelijke leden. In de praktijk heeft de Raad tussen 1945-1967 gemiddeld 13,9% vrouwelijke leden geteld. Vgl. Oldersma, 'Adviescolleges', C1100-27. Zie voor een analyse van H. Pitkins representatieconcept De Haan, 'Verplaatste democratie?', 89-107, aldaar 101-102. Zie ook hoofdstuk 7, § Representativiteit en verordenende bevoegdheden.

DEEL III

HET BESTEL IN BEDRIJF

Aanpassingen of veranderingen in de uitgangspunten van beleid treden volgens de theorie van beleidsleren op als gevolg van eerder opgedane ervaringen. Vaak gaat het om een combinatie van nieuwe informatie en falend beleid. Doeleinden, middelen of organisatiestructuren kunnen dan bewust worden bijgesteld. Het gehanteerde model van Visser en Hemerijck onderscheidt drie niveaus van sociaal leren en daarmee drie gradaties van verandering: instrumentele, institutionele en paradigmatische.¹ Om de aanpassingen te duiden die het emigratiebestel in 1967 onderging toen de Raad voor de Emigratie werd opgeheven en het commissarisambt verdween² en om uiteindelijk de vraag te beantwoorden naar de plaats van het bestel in de Nederlandse overlegeconomie, analyseert dit laatste deel het functioneren ervan in de praktijk.

Het bestel vertoende overeenkomsten met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, maar behoorde er volgens de wetgever niet toe. Pas in 1967 vond vermenging plaats, toen de adviesfunctie inzake emigratie bij de SER werd ondergebracht, het PBO-orgaan bij uitstek. Door de wet van 1952 was de band met het bedrijfsleven indirect geworden. Hierdoor is het minder eenvoudig geworden om beleidsfalen vast te stellen. Emigranten vormen immers als *vertrekkende* 'achterban' een lastige graadmeter voor de mate van 'maatschappelijke steun'. Bestuurskundige Fleur Alink ontwikkelde een viertal indicatoren voor het herkennen van institutionele crises op het gebied van internationale migratie, die algemener van aard zijn. Het gaat om een combinatie van een verhoogde mate van maatschappelijke onrust, een verhoogde mate van (negatieve) aandacht in de politiek, een verhoogde mate van (negatieve) media aandacht en een duidelijke vraag om verandering.³ Op grond daarvan valt vast te stellen dat het Nederlandse emigratiebestel in de jaren 1957-1961 aantoonbaar onder druk kwam te staan.

Dit gegeven is gebruikt om na te gaan hoe het bestel in deze periode omging met informatie en hoe de collectieve besluitvormingsprocessen zich op basis daarvan ontwikkelden. In hoofdstuk 7 staan het ontstaan van informele spelregels, gewoonten en de onderlinge verhoudingen in de samenwerking centraal. Zo kunnen aspecten van een eventuele 'eigen' bestuurscultuur die het bestel ontwikkelde worden belicht. Hoofdstuk 8 voegt daar de wisselwerking met de internationale constellatie aan toe. Betoogd zal worden dat de diverse actoren binnen het bestel door onderlinge informatie-uitwisseling en door informatie-uitwisseling en beleidscoördinatie met de internationale gesprekspartners binnen het Intergovernmental Committee for European Migration een *proactieve* houding wisten aan te nemen op niveau van de nationale politiek.

1 Zie hiervoor de inleiding.

2 Zie hiervoor deel I, hoofdstuk 1 en 2.

3 Alink, *Crisis als kans*, 57.

Er valt doelvernieuwing⁴ en taakverbreding waar te nemen bij een aantal organisaties binnen het bestel. Hierdoor werd anticipatie op nieuwe, emigratiegelieerde beleidsterreinen mogelijk en zouden paradigmatische veranderingen in het emigratiebeleid zelf uitblijven in de onderzoeksperiode.

4 Over doelvernieuwing: Lammers e.a., *Organisaties vergelijkenderwijs*, 90-91.

Hoofdstuk 7

ONDERLINGE SAMENWERKING EN BELEIDSVORMING IN CRUCIALE JAREN. ENIGE CASESTUDIES

Het emigratiebestel was in een snel veranderende wereld tot stand gekomen. Welke kant het precies op zou gaan, viel moeilijk met zekerheid te voorspellen, ondanks het geloof in maakbaarheid en het toenemende gebruik van wetenschappelijke prognoses. In Europa was het proces van economische integratie in 1951 in een nieuwe fase beland door de ondertekening van het EGKS-verdrag en de oprichting van de Hoge Autoriteit. Voor het eerst was er sprake van supranationale samenwerking, al bleef dat vooralsnog beperkt tot de kolen en -staalindustrie. Het bood echter een oefenplaats voor de totstandkoming van het grotere verband dat de Europese Economische Gemeenschap zou worden.

Met de ondertekening op 25 maart 1957 van het EEG-verdrag in Rome werd het streven bezegeld om tot een gemeenschappelijke markt te komen. Daarmee kwam de liberalisatie van het handels-, betalings- en personenverkeer in een stroomversnelling. Vooralsnog gebeurde dat vooral aan de onderhandelings tafels. Gezien de nationale verschillen en complexiteit in wetgeving werd een overgangperiode van 12 jaar in acht genomen. Zodoende konden de diverse onderdelen, zoals bijvoorbeeld het personenverkeer of de gemeenschappelijke markt voor de landbouwsector stapsgewijs worden geregeld.¹ Buiten Europa ontstonden eveneens discussies over de liberalisering van de wereldhandel. Daar waren het vooral de voortschrijdende dekolonisatieprocessen die in de Verenigde Staten het besef deden ontstaan dat stimulering van de economische groei van minder ontwikkelde landen op het Zuidelijk Halfrond meer aandacht moest krijgen. De collectieve veiligheid bleef daarbij een overweging, zij het niet meer de enige.²

In Nederland was de periode van wederopbouw definitief voorbij. Economisch gezien kreeg Nederland na afloop van de Korea-oorlog de wind in de zeilen. De coalitieregeringen van PvdA en KVP onder leiding van Willem Drees zouden tussen 1952 en 1958 werken aan de opbouw van de verzorgingsstaat. Dat gebeurde vanuit de veronderstelling dat een dergelijk doel bereikbaar en maakbaar was. Daarvoor was het noodzakelijk om het over een aantal basisvoorwaarden eens te zijn. De rooms-rode coalitie hanteerde een zakelijke, 'ideologische onderkoelde' benadering, aldus De Haan.³ Principiële kwesties of conflicten werden ontdaan van hun lading en voorgesteld als een probleem dat technisch oplosbaar was. Een dergelijke opstelling had zich ook op het internationale toneel voorgedaan, bij de oprichting van het ICEM. In Nederland zou de

1 Salzmann, *Herstel, Wederopbouw en Europese Samenwerking*, 247, Krajenbrink, *Landbouwschap*, 103, Goedings, *Labor Migration*, hoofdstuk 2.

2 *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking II*, Dierikx e.a. ed., Inleiding, xiv.

3 De Haan, 'De maakbaarheid van de samenleving', 91-93.

overheidsinterventie in het vervolg gedoseerd plaatsvinden om geen onoverkomelijk verzet op te wekken. Het kreeg vooral vorm in het 'rijp maken' van de geesten op diverse terreinen en 'samenwerking' met sociale partners uit het bedrijfsleven.⁴

De zeven industrialisatienota's die tussen 1949 en 1963 zouden verschijnen, zijn illustratief geworden voor de overheidsbemoeienis door overreding. De emigratienota's, die na het verschijnen van de tweede zouden worden stopgezet, vallen in dezelfde categorie. De industrialisatienota's waren bedoeld om de industriële groei te stimuleren. Zo kon de toename van de beroepsbevolking worden opgevangen en ontstond er ten dele een vangnet voor de noodzakelijk geachte afvloeiing uit de landbouw.⁵ De emigratienota's benoemden een alternatieve mogelijkheid voor de beroepsbevolking en waren in dat opzicht aanvullend. Vanaf het moment dat de economie echter steeds betere macro-economische cijfers liet zien, de geregistreerde werkloosheid na 1952 snel terugliep en er voor de bouw- en metaalindustrie zelfs buitenlandse werknemers werden geworven, leek het minder opportuun de kostbare emigratiestimulering op de voorgrond te blijven plaatsen. De beleidsvoornemens werden vanaf dat moment in de jaarlijkse begrotingsstukken ingebed. Daarmee kwam het beleidsterrein politiek gezien relatief in de luwte. Emigratie werd één van de vele onderwerpen waarmee Sociale Zaken zich bezighield en geen speerpunt.⁶

Dat veranderde echter weinig aan de aanvankelijke beleidsintenties, zeker niet in de beginjaren van het emigratiebestel. Daarvoor was er nog te weinig balans in de economie. De landbouwsector zou nog een lange weg hebben te gaan. De Koreaoorlog had namelijk ook een tijdelijk uitstel betekend van een terugkerend agrarisch protectionisme. Tijdens de Tweede Wereldoorlog hadden een aantal van Nederlands traditionele afzetgebieden, zoals Amerika en Groot-Brittannië, een veel hogere graad van zelfvoorziening bereikt en groeiden de voedselvoorraden. Een dreigend mondiaal overschot was gedurende de Koreacrisis gemaskeerd door de strategische behoefte aan landbouwvoorraden. Na 1953 zou echter het marktaandeel dalen, evenals het prijsniveau dat de agrarische sector voor zijn producten behaalde.⁷ Daardoor bleef een ingrijpende verandering van de agrarische productiestructuur noodzakelijk.

Om de kosten omlaag en de productie omhoog te krijgen zou de moderniseringsslag van toenemende mechanisatie en vergroting van de bedrijfsoppervlakte met kracht voortgezet moeten worden. Er zouden pijnlijke maatregelen nodig blijven die niet uitsluitend met een prijsbeleid waren op te vangen. Zowel de mechanisatie als het verdwijnen van onrendabele bedrijven zouden de facto arbeidsplaatsen kosten (zie ook bijlage 11).⁸ En het bleef afwachten in hoeverre de industrie als serieus alternatief werd gezien door de agrarische sector. Tegen deze achtergronden van industrialisatiebeleid, landbouwstructuurbeleid en een

4 Vgl. De Liagre Böhl, *Nederland industrialiseert!*, 292.

5 Krajenbrink, *Landbouwschap*, 104.

6 Krajenbrink, *Landbouwschap*, 104; De Lange, *Staat, markt en migrant*, 67-74; Camphuis, *SER als adviseur*, tabel geregistreerde werklozen, 78, 178.

7 Krajenbrink, *Landbouwschap*, 56; Van den Brink, *Structuur in beweging*, 40-41.

8 Het aandeel van de agrarische sector in de Nederlandse beroepsbevolking liep tussen 1947 en 1971 terug van 19 % (750.000 personen) naar 6 % (290.000 personen), Knippenberg en de Pater, *Eenwording*, 111; vgl. Krajenbrink, *Landbouwschap*, 105-107; Van den Brink, *Structuur in beweging*, 22-34.

liberaliserende wereldhandel moest het emigratiebestel zijn nut bewijzen.

Dit hoofdstuk gaat na welke routines, conventies en informele spelregels het bestel ontwikkelde en wat de onderlinge dynamiek was tussen de diverse groepen beleidsactoren. Deel I heeft duidelijk gemaakt dat de verhoudingen tussen Raad, Bestuur en Commissaris nauwkeurig onderling waren afgestemd, via de wet en reglementen van orde. Het is echter de vraag hoe deze in de praktijk zouden uitpakken, gezien de mogelijkheid van beide organen commissies met externe leden of deskundigen in te stellen. Er moest bovendien rekening worden gehouden met het feit dat er een beleidscyclus was gecreëerd met het parlement als expliciete schakel tussen de beleidsinitieerende adviezen van Raad en Bestuur en de daaropvolgende uitvoering door het Bestuur en Nederlandse Emigratiedienst. Bood dit kansen of bedreigingen voor de middenveldmeerderheid? Vormde het middenveld eigenlijk wel een eenheid? De georganiseerde werkgevers hadden in de aanloop naar een nieuwe wet relatief weinig belangstelling getoond omdat ze meenden andere, wellicht zelfs tegengestelde belangen te hebben. Dat zou resulteren in een structurele 'ondervertegenwoordiging' in het Emigratiebestuur, zoals in hoofdstuk 2 is vastgesteld. Welke effecten had dit voor de cultuur en het functioneren van het bestel? Een eerste indruk wordt verkregen aan de hand van de vraag hoe representatief het bestel uiteindelijk zou worden.

De tekst van de wet kon namelijk zo worden geïnterpreteerd dat er ruimte bleef om de toelating tot de Raad te verknopen met het al dan niet erkend zijn als aanmeldingsorgaan. Dit laatste raakte aan de verordenende bevoegdheden van het Emigratiebestuur. Het opstellen van richtlijnen om erkenningen te kunnen verlenen, betekende zodoende de eerste test van samenwerking tussen de overheids- en de verscheidene middenveldactoren in het Emigratiebestuur. Voor het eerst moest de wet worden uitgelegd en ontstonden er nieuwe spelregels. Het betekende tevens een kans zich tegenover de overheid en de geïnteresseerde middenveldorganisaties die nog aan de zijlijn stonden, te bewijzen. Anders dan een zuiver neocorporatief orgaan als het Landbouwschap, dat niet alleen regulerend optrad, maar ook heffingen oplegde aan de gehele sector en zich daarbij niet altijd geliefd maakte, hoefde het Emigratiebestuur, ook stevig geworteld in het groene front, hierbij niet beducht te zijn voor openlijke maatschappelijke conflicten. De achterban vertrok, kritiek op besluiten of beleidsadviezen zou zich hooguit intern, op politiek-bestuurlijk vlak of via de publieke opinie uiten. Aan de hand van enkele aanvragen van organisaties met een minder neocorporatieve bestuurssamenstelling wordt in de eerste paragraaf duidelijk hoe het bestel, dat uiteindelijk was opgezet om brede participatie mogelijk te maken, omging met processen van in- en uitsluiting.

Echte druk ontstond rond de totstandkoming van de EEG, toen de tekorten op de arbeidsmarkt blijvend leken. Het waren de jaren waarin de liberalen de plaats innamen van de sociaaldemocraten in verder confessioneel getinte coalities (1959-1965). In het publieke debat klonk steeds vaker dat 'de besten vertrokken' en dat 'emigratie schadelijk was voor de economie'. Nederland was hierin overigens niet uniek, ook Duitsland kende dit soort debatten.⁹ Bij verscheidene

9 Vgl. Prenger, 'In an Atmosphere', 85-87; Sternberg, *Auswanderungsland Bundesrepublik*, 98-108.

beleidsactoren ontstond de wens om beleid en bestel bij te stellen of zelfs ingrijpend te veranderen. De vraag was echter: konden ze het eens worden? Aan de hand van drie casestudies is in het vervolg van dit hoofdstuk de samenwerking tussen de verschillende organen van het bestel – Commissaris, Raad en Bestuur – nader geanalyseerd, evenals de beleidsopties die de revue passeerden.

Representativiteit en verordenende bevoegdheden

Toelating en erkenning

Voordat het bestel operationeel kon worden, moesten twee samenhangende kwesties worden beantwoord. De eerste lag op het bord van de Commissaris en de minister. Het betrof de vraag welke middenveldorganisaties zouden worden toegelaten in de Raad voor de Emigratie. De tweede was een zaak van de Raad zelf en hing samen met de getrapte samenstelling van het Emigratiebestuur. Eenmaal in functie moest de Raad in eigen kring uitmaken, *welke* particuliere organisaties vertegenwoordigers mochten afvaardigen naar het Emigratiebestuur en *hoeveel* dat er per organisatie mochten zijn, met een maximum van vijf. In theorie zou de Raad voor een formule kunnen kiezen waarbij per zittingstermijn bijvoorbeeld twee organisaties alle vijf leden zouden aanwijzen. Eén daarvan moest dan een vrouwenorganisatie zijn. Pas wanneer dit was uitgemaakt, kon het Emigratiebestuur richtlijnen vaststellen welke particuliere organisaties in aanmerking zouden komen voor toelating tot de eigenlijke emigratiebemiddeling, via het verlenen van erkenningen.

Aan deze erkenningen had de agrarische lobby in het parlement de extra voorwaarde weten te verbinden, dat alleen ‘maatschappelijke organisaties’ voor erkenning in aanmerking konden komen. De wetgever had uit deze voorwaarde echter ook een kwantitatief criterium afgeleid voor de samenstelling van Raad en Bestuur. Dit zou aanleiding geven tot een soort cirkel redeneren dat de facto de toelating tot de Raad voor de Emigratie – en daarmee het Bestuur – zou vertragen en bemoeilijken. Dat effect werd versterkt aangezien de verschillende stappen niet na elkaar, maar ten dele gelijktijdig werden gezet. Deze ‘eerste puzzel’ bleek echter een uitgelezen mogelijkheid voor actoren binnen het bestel om elkaars grenzen op te zoeken en uit te vinden hoe ver men kon gaan.

Toelating tot de Raad: de uitverkorenen en de kanshebbers

De Commissaris was als eerste aan zet om invulling te geven aan de samenstelling van de organen. De extra voorwaarde beperkte echter zijn speelruimte, was interpretatiegevoelig en stelde zijn strategisch rekenvermogen op de proef. Niet alleen moest de meerderheid van de leden in de Raad en Bestuur afgevaardigd zijn door middenveldorganisaties, particulier of kerkelijk. Meer dan de helft daarvan moest ook nog eens een organisatie vertegenwoordigen die voldeed aan het predicaat ‘maatschappelijke organisatie’. Vooralsnog waren deze in de wet gedefinieerd als landelijke, representatieve organisaties, die de emigranten-

belangen 'in volle omvang' zonder winstoogmerk behartigden. Het was echter maar de vraag welke invulling er precies aan 'landelijk representatief' en 'volle omvang' zou moeten worden gegeven.

De wet stelde vrij ruime marges betreffende het minimum en maximum aantal leden van Raad. Bovendien was de eerste zittingstermijn niet op drie, maar op één jaar gesteld. Commissaris Haveman koos voor een veilige oplossing door eerst aan een minimuminvulling te werken die aan alle eisen voldeed. De openblijvende plaatsen waren van later zorg. De drie emigratiecentrales zouden, gezien hun brede samenstelling, in eerste instantie model staan voor de maatschappelijke organisaties in de zin der wet. Dit was precies waarop de landbouworganisaties hadden gerekend met hun 'inbedding' in de emigratiecentrales, voordat de wet in werking trad. Door elke emigratiecentrale vier zetels toe te kennen, zodat zij in totaal 12 van de 21 middenveldzetels in de Raad bezetten, voldeed Haveman aan de wettelijke 50%+-eis. Met deze paritaire verdeling kon hijzelf vrede hebben. Het voorkwam bloedgroepengekrakeel en hij had immers een deel van de beoogde diversiteit in de samenstelling van de Raad getracht 'veilig te stellen' door zijn intensieve bemoeienis met de oprichting van de Algemene Emigratie Centrale.

De benjamin onder de centrales zag dit echter anders. Op grond van haar veel gevarieerdere achterban meende de Algemene Emigratie Centrale een groter aantal zetels te kunnen claimen bij zijn informele grondlegger: minimaal zes voor de Raad en drie voor het Emigratiebestuur.¹⁰ Over de bestuurszetels was echter al voor de totstandkoming van de wet intensief overlegd. Met veel moeite waren er allerlei informele afspraken gemaakt.¹¹ Haveman gaf dan ook fijntjes te kennen dat de wet voorschreef dat het AEC deze bestuurszetels zelf zou moeten bevechten in de Raad. Maar ten aanzien van haar claim van meer Raadszetels gaf hij geen duimbreed toe. Zijn standpunt leidde alsnog tot grote ontstemming en koortsachtig overleg waarbij zelfs de minister werd aangeschreven. Werknemerskoepel NVV, die toch al niet had staan te popelen om met verzuilde gevoeligheden rekening te houden, dreigde zelfs even met verbreking van de prille samenwerking.¹² Zover zou het echter niet komen.

Ten aanzien van de vrouwenorganisaties ging Haveman boven de gestelde

10 Notulen Algemeen Bestuur AEC, 11-07-1952, IISG, archief NVV 1952, HVR. 19.

11 Haveman was in februari 1952 begonnen met 'voorbereidingen' voor een mogelijke zetelverdeling in het Emigratiebestuur. Een Raadscommissie ad hoc kwam zelf met het voorstel van paritaire zetelverdeling (zie hoofdstuk 2). De Katholieke Centrale Emigratie Stichting ruidde een aanspraak op de vijfde zetel uit tegen een directeur van katholieke signatuur van de Nederlandse Emigratie Dienst; de vrouwenorganisaties achtten één bestuurszetel reëel, zodat de strijd om de 'restzetel' ging tussen de AEC en de CEC. Na veel discussie werd het compromis bereikt dat de CEC de zetel in naam kreeg, op voorwaarde dat er een vertegenwoordiger van hervormde signatuur zou worden geselecteerd en de plaatsvervangende zetel 'in overleg' met de Hervormde Emigratie Commissie (onderdeel van de AEC) zou worden vastgesteld. Daarbij gold het *gentlemen's agreement* dat deze plaatsvervangende zetel daadwerkelijk bezet zou worden door een HEC-vertegenwoordiger. Zie hierover onder meer: notulen Raad voor de Emigratie 01-12-1952; 19-01-1953, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 2.

12 Nota Roukema (NVV) aan DB NVV, 12-07-1952 en 16-08-1952; verslag bespreking DB AEC met Haveman 21-07-1952; notulen Algemeen Bestuur AEC 11-07-1952 en 08-08-1952 en brief AEC-bestuur aan Joekes 12-08-1952, IISG, archief NVV 1952, HVR. 19.

norm van één vertegenwoordigster uit. Hij honoreerde zodoende wel het verzoek om drie zetels dat het NVC had ingediend direct nadat de wet was aangenomen.¹³ De toewijzing van één zetel aan de Stichting Hulp aan Vluchtelingen was duidelijk een strategische zet met het oog op de financiële middelen die er via het Intergovernmental Committee for European Migration te halen zouden zijn. Na deze initiële invulling resteerde een aantal verzoeken. Drie daarvan waren in Havemans visie afkomstig van organisaties die formeel voor toewijzing in aanmerking konden komen nu aan alle voorwaarden was voldaan.¹⁴ Hij koos echter een opmerkelijke weg om deze kwestie op te lossen.

De ‘kanshebbers’ die een verzoek tot toelating hadden ingediend waren het Algemeen Nederlands Verbond; de Stichting Joods Maatschappelijk Werk en de Gereformeerde Stichting tot Behartiging van Emigranten en Geëmigreerden, ook wel de Gereformeerde Emigratie Stichting genoemd. De eerste was een culturele organisatie die zich wereldwijd richtte op versterking van de band met Nederlandse ‘stamverwanten’ en zich sterk maakte voor hun belangen. De laatste twee organisaties begeleidden respectievelijk joodse emigranten en emigranten van gereformeerd vrijgemaakte huize.¹⁵

Havemans inspanningen ten aanzien van het Algemeen Nederlands Verbond waren niet al te groot. Het verzoek was ingediend voordat de wet was aangenomen en betrof een vraag om een zetel in het Emigratiebestuur. Aangezien dat niet tot zijn competentie behoorde, ondernam hijzelf geen verdere actie. Ook liet hij achterwege het ANV te adviseren een hernieuwd verzoek in te dienen bij de minister of de Raad voor de Emigratie, iets wat hij de andere twee wel aanraade. Daarmee verdween het ANV-verzoek van tafel.

Ten aanzien van de twee resterende verzoeken zou Haveman aan minister Joekes van Sociale Zaken adviseren om hierover *eerst* het advies van de Raad in te winnen.¹⁶ Zowel de voorgestelde procedure als zijn argumentatie roepen vragen op. Formeel was het niet de Raad voor de Emigratie, maar de Raad van State, die adviesrecht had. Haveman wilde deze dus kennelijk omzeilen, of in elk geval een tussenronde inbouwen. Hij erkende tegenover Joekes dat beide organisaties konden bogen op ruime ervaring met emigrantenbegeleiding, ook al ging het om relatief lage aantallen. Zijn aarzeling kwam voort uit het feit dat het hier ging om ‘kerkelijke organisaties’. Bij zijn aanstelling had hij echter juist voor een dergelijke verbreding gepleit. De aangepaste wettekst had dit expliciet mogelijk gemaakt.¹⁷ Nu liet hij Joekes weten een te grote precedentwerking te

13 Tellegen aan Haveman, 24-05-1952, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv. nr. 11 (dossier verzoeken om opname in de RvE 1950-1956).

14 De overige aanvragen vielen niet binnen de termen van de wet, zoals die van redersverenigingen en Kamers van Koophandel (die een winstoomerk hadden), of werden volgens de interpretatie van Haveman geacht zich vertegenwoordigd te weten door één van emigratiecentrales, zoals bijvoorbeeld de Katholieke Bond voor het Gezin.

15 ANV, 17-04-1951 en 15-05-1952; JMW (en eerder al het Palestina Bureau voor Nederland), 28-04-1952; GSBEG, 19-03-1952, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 11. Zie voor deze laatste twee organisaties onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, via www.historici.nl.

16 Nota Haveman, 04-06-1952, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 19.

17 Nota Haveman, 04-06-1952, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 19, zie ook hoofdstuk 6, § Ontwikkelingen, Een federatief verband van loslopende honden.

vrezen. Er zouden meer kerken – met veel grotere aantallen lidmaten – een afzonderlijke plaats kunnen opeisen.

Om dit argument te kunnen plaatsen, is het zinvol in herinnering te brengen dat hij zich eerder had beijverd om de Hervormde Emigratie Commissie over te halen zich aan te sluiten bij de Algemene Emigratie Centrale. Daarmee had hij deze kerk – met haar sterke ‘lobby’ binnen het departement in de persoon van staatssecretaris Van Rhijn – een plaats bezorgd binnen het bestel en zelfs binnen het Bestuur, zonder een directe zeteltoewijzing.¹⁸ Veel meer achtte hij kennelijk niet nodig, vermoedelijk op grond van argumenten van bestuurbaarheid. Door te bepleiten dat de Raad voor de Emigratie zelf het adviesrecht voor toelating zou krijgen, lijkt Haveman op het mechanisme te hebben vertrouwd dat de middenveldorganisaties een wal zouden opwerpen tegen te veel versplintering, al was het maar met het oog op de financiële middelen die onderling verdeeld moesten worden. Joekes nam Havemans advies zonder vraagtekens over, zo aan het einde van de reguliere zittingsperiode van het kabinet. Zijn opvolger Suurhoff zou zich kritischer tonen op dit punt, ondanks het feit dat de wet de minister op enige afstand had geplaatst.¹⁹

Suurhoff raakte direct bij de zaak betrokken via het bestuur van de Gereformeerde Emigratie Stichting. De GES liet hem weten teleurgesteld te zijn niet direct een Raadszetel toegewezen te hebben gekregen, maar te moeten afwachten.²⁰ Zij onderstreepte *zichzelf* te beschouwen als een ‘maatschappelijke organisatie’, evenals ze in een eerdere brief aan de Raad had gedaan. De Stichting vertegenwoordigde immers als enige de gereformeerden vrijgemaakt op landelijk niveau. Sinds 1950 had zij een eigen administratiekantoor. Om dit argument meer kracht te kunnen bijzetten, diende het bestuur tegelijkertijd een verzoek in bij het Emigratiebestuur om erkenning als ‘aanmeldingsorgaan’. Het Emigratiebestuur mocht immers alleen die organisaties erkennen, die voldeden aan de criteria van een maatschappelijke organisatie.²¹ Aanvankelijk had de GES deze stap bewust niet gezet, omdat zij overwoog de administratieve werkzaamheden uit te besteden aan de openbare gewestelijke arbeidsbureaus.²² Nu zou het wellicht als breekijzer

18 Ook de HEC had een zetel in het Emigratiebestuur geclaimd, voordat zij aansluiting zocht bij de AEC. Dit verzoek werd ingetrokken na oprichting van de AEC. Brieven dd. 11-02-1952, 003-03-1952 en 20-05-1952, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 11, zie ook noot 17.

19 Scheltema relativeert de nadelen van de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en stelt er het voordeel tegenover van bevordering van democratische besluitvorming via zelfstandige bestuursorganen. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, 8-11; vgl. voor een discussie over de beperking van ministeriële verantwoordelijkheid WRR V54: *Zelfstandige Bestuursorganen* (Den Haag 1986), aldaar 34-48; Den Boer, ‘Zelfstandige bestuursorganen uit de zelfkant van de democratie’, 125-221, aldaar, 151-161.

20 GSBEG aan Suurhoff, 21-11-1952, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 11.

21 Wet op de organen voor de emigratie 1952, art.28.1.

22 GSBEG aan Haveman, 27-03-1952. Deze gedachte werd na juni 1953 losgelaten, mede omdat een ‘hetze’ van de CEC werd gevreesd en overloop van leden die toch voor ‘christelijke’ bemiddeling boven het Rijksarbeidsbureau zouden kiezen. Voorzitter GSBEG Hettinga aan (vermoedelijk) secretaris S. van Renssen, 22-03-1952, Afschrift in NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 11; zie ook NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 121 commissie erkenningen, 19-06-1953. Vgl. Koops die

kunnen dienen. Het zou er echter tevens toe leiden dat nu ook de Raad voor de Emigratie zich ging bemoeien met de vraag naar de criteria voor een 'maatschappelijke organisatie', terwijl dat niet tot zijn competentie behoorde.

Suurhoff zette vraagtekens bij Havemans besluit om de Raad zelf in te schakelen. Hij vroeg zich af of de wet deze gang van zaken wel voorschreef en vond het verdacht veel op 'coöptatie' lijken.²³ Verhinderen deed hij het echter niet. De Raad zou overigens reageren, zoals Haveman had voorzien, zij het met enige hulp van voorzitter Jan de Quay – een Nederlandse Unie-geestverwant – en van hemzelf. Er werd een preadvies gevraagd aan een reeds ingestelde commissie ad hoc uit eigen gelederen.²⁴ In deze commissie hadden de drie emigratiecentrales en het Nederlandse Vrouwen Comité zitting, naast de Quay en Haveman zelf.²⁵ Zij zou de Raad adviseren om beide verzoeken af te wijzen, ondanks tegenwerpingen van AEC-afgevaardigde, de NVV-er Roukema. Deze vond dat er in deze samenstelling te veel monopolievorming plaatsvond. Veel meer tegen-gas kwam er echter niet, vermoedelijk omdat de kwestie zich inhoudelijk ten aanzien van de aanvraag van Joods Maatschappelijk Werk (JMW) als 'vanzelf' leek te hebben opgelost.

JMW had zich namelijk begin 1953 aangesloten bij de Algemene Emigratie Centrale, op aanraden van zijn contactambtenaar bij het ministerie van Sociale Zaken.²⁶ De commissie van preadvies veronderstelde dat eenzelfde figuur mogelijk was voor de Gereformeerde Emigratie Stichting. Deze zou zich immers bij de Christelijke Emigratie Centrale kunnen voegen. Warnaar van de CEC achtte die kans gering, gezien de onenigheid die er tussen beide partijen was geweest. Toch was deze gedachte voor de commissie voldoende om de Raad voor te stellen aan de minister te adviseren beide organisaties geen eigen raadszetel toe te kennen. Aangezien de Gereformeerde Emigratie Stichting zelf had aangevoerd zich te beschouwen als een maatschappelijke organisatie in de zin der wet, had de Raad in de argumentatie voor de afwijzing eigenmachtig criteria geformuleerd voor de invulling van dat begrip, om aan te kunnen tonen het *niet* met deze veronderstelling eens te zijn.

Hij had rekening gehouden met de 'aard en omvang' van de emigratiewerksaamheden van de betrokken organisatie. Op grond van het feit dat de Gereformeerde Emigratie Stichting 'slechts een beperkte taak ten behoeve van een kleine kring van emigranten' had, was de Raad tot zijn voorlopig negatieve oordeel gekomen.²⁷ Met een definitief advies wilde De Quay, die overigens zelf geen voorstander was van uitbreiding van het aantal toelatingen, echter wachten tot na de besluitvorming van het Emigratiebestuur over de erkenningsaan-

een grote afkeer bij het GES veronderstelt van 'overheidsingrijpen' en daarmee ook van openbare aanmelding, 'De gereformeerde, katholieke, socialistische en liberale houding', 154-156.

23 Nota Commissaris aan Suurhoff, 23-12-1952 en aantekening Suurhoff aan Commissaris, 27-12-1952, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 11.

24 Notulen RvE, 19-01-1953, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 2.

25 Namelijk W. Evers-Dijkhuizen (NVC), G.W. Kampschöer (KCES); J. Roukema (AEC) en A. Warnaar (CEC). Commissie ad hoc inzake het secretariaat (en preadvies) van de Raad, 27-11-1952, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 7.

26 Verzoek JMW aan AEC, 30-12-1952, IISG, archief NVV 1952, Hro 68.

27 Nota Haveman aan Suurhoff, 18-06-1953, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 11.

vraag.²⁸ Suurhoff, wiens handtekening onder de afwijzing zou komen te staan, legde echter feilloos bloot waar de Raad naar zichzelf toe had geredeneerd. Hij constateerde dat een particuliere of kerkelijke organisatie niet erkend hoefde te zijn als maatschappelijke organisatie om in aanmerking te komen voor een zetel in de Raad, maar 'slechts in de AMvB (ex. art. 5.5) aangewezen [moest] zijn'.²⁹ Voor deze organisaties stelde de wet geen criteria. Zeker niet als er aan de overige normen was voldaan, zoals voor de eerste Raadstermijn het geval was. Haveman moest erkennen dat 'hoewel de wet hiertoe geen gronden biedt' het verzoek van de Gereformeerde Emigratie Stichting uit 'utiliteitsoverwegingen' idealiter toch werd afgewezen.

Hij deelde met Suurhoff zijn zorg over de mogelijke precedentwerking van het toelaten van kerkelijke groeperingen. Volgens zijn informatie had het episcopaat alleen afgezien van een claim voor een raadszetel voor de emigratiebischoop omdat ook de Nederlands Hervormde Kerk formeel niet vertegenwoordigd was. Hij wees Suurhoff tevens op de behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer. Daarin had de regering aangegeven dat bij de beoordeling of een organisatie in aanmerking zou komen voor vertegenwoordiging in de Raad scherp moest worden gelet of 'de kerkelijke en levensbeschouwelijke groeperingen in ons volk' al langs andere weg hun stem konden laten horen in de Raad. In zijn visie was dat bij de Gereformeerde Emigratie Stichting het geval. De zaak zou alleen anders komen te liggen als de Christelijke Emigratie Centrale toetreding van de Gereformeerde Emigratie Stichting zou verhinderen, maar daarvoor had hij geen enkele aanwijzing. Suurhoff aanvaardde deze toelichting en ondertekende de voorlopige afwijzing.³⁰

Voor de Gereformeerde Emigratie Stichting restte er vooralsnog niets anders dan de beoordeling van het verzoek om erkenning als aanmeldingsorgaan door het Emigratiebestuur af te wachten. Daarmee zou in elk geval zijn 'bewezen' dat zij voldeed aan de criteria van een 'maatschappelijke organisatie', hoe die ook mochten luiden.

'De deur niet gesloten, maar ook niet al te wijd open'.

Richtlijnen voor erkenning

Het Emigratiebestuur moest eerst richtlijnen vaststellen, voordat het daadwerkelijk kon overgaan tot het beoordelen van erkenningsaanvragen. De commissie ad hoc was inmiddels een geliefde figuur. In dit geval hadden Van Mill van het Rijksarbidsbureau zitting, naast de directeurs van de emigratiecentrales Cnossen (CEC) en Van Campen (KCES), AEC-secretaris Roukema – slechts eenmaal aanwezig – en Haveman.³¹ De discussies binnen de commissie ad hoc zouden de nog steeds bestaande animositeit tussen de particuliere organisaties

28 Dossier toelating NZAV-GES, 1954-1956, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 11.

29 Aantekening Suurhoff aan Haveman (19-06-1953) op nota Haveman 18-06-1953, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 11.

30 Nota Haveman aan Suurhoff, 05-08-1953 en Suurhoff aan GSBEG, 18-08-1953, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 11.

31 Notulen commissie XII EB (commissie ad hoc), erkenningen ex. art. 28, 19-06-1953, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 121.

en het Rijksarbidsbureau, gepersonifieerd door Van Mill weerspiegelen.

Om criteria te kunnen bepalen waaraan een maatschappelijke organisatie moest voldoen, moesten de commissieleden het eerst zien eens te worden over de intentie van de wet. Was dat nu juist een zo breed mogelijke belangenbehartiging, tot op het vlak van de uitvoering of niet? Bij Cnossen en Van Campen, die vanaf het begin bij het emigratiewerk waren betrokken via hun sterke banden met de agrarische sector, bestond er geen enkele twijfel. Vanaf de start hadden zij gestreden om juist die uitvoering via hun eigen organisaties te kanaliseren. Er moest dus paal en perk worden gesteld aan een mogelijke wildgroei van organisaties die in hun ogen niet levensvatbaar waren. Haveman had in de beginfase van zijn commissariaat duidelijk aangedrongen op meer diversiteit, in elk geval in de Raad. De inperking daarvan door de '50%+-norm' had hij deels gepareerd door zijn bemoeienis met de vormgeving van de Algemene Emigratie Centrale. Zijn optreden bij de toelating tot de Raad leek er echter op te duiden dat hij bezig was zijn standpunt te herzien. Dat moest dan nu definitief in de discussie blijken.

Hij stelde voorop dat de wet monopolievorming had willen vermijden. Met zijn constatering dat dit niet betekende dat de deur wagenwijd open moest worden gezet, onderstreepte hij echter dat hij de bestuurbaarheid van de nieuwe organisatie inmiddels minstens zo belangrijk vond als een breed vertegenwoordigend karakter. Hij bleek vooral op zoek naar 'een rem' bij het verlenen van erkenningen, zonder dat dit leidde tot volledige uitsluiting.³² Daarmee was hij opgeschoven in de richting van de vertegenwoordigers van de emigratiecentrales. Mogelijke oplossingen lagen in een nadere definitie van het begrip 'representatief', of het invoeren van nieuwe voorwaarden, zoals een kwantiteitscriterium. Dit was het punt waarop de Raad al een voorschot had genomen bij de discussie over toelating van de Gereformeerde Emigratie Stichting. Met Cnossens voorstel om de zware eis te stellen dat een aanmeldingsorgaan zelf de volledige dossiervorming moest verzorgen, kwam een oud discussiepunt weer op tafel. Het betekende namelijk dat delegatie van dossiervorming aan bijvoorbeeld het Rijksarbidsbureau verboden zou worden. Dat vormde echter tegelijkertijd een nieuw probleem. De Algemene Emigratie Centrale werkte immers op deze manier en de Gereformeerde Emigratie Stichting overwoog het, zoals ook Cnossen wist te vermelden.

Helemaal op één lijn waren de meningen op dit laatste punt niet te krijgen. Van Mill verdedigde het standpunt dat delegatie van administratieve bezigheden mogelijk moest zijn, omdat de wet het niet verbood. Cnossen meende dat daarmee 'de natuurlijke selectie' onder de particuliere organisaties zou verdwijnen. Immers, ondersteund door het Rijksarbidsbureau zou elke organisatie weten te overleven en aanspraak kunnen maken op medezeggenschap en een financiële vergoeding. Alternatieve formuleringen dat de delegerende particuliere organisatie dan in elk geval 'verantwoordelijk moest blijven' voor de dossiervorming waren juridisch niet sluitend te krijgen. De commissie zou het Emigratiebestuur op de hoogte stellen van deze tegengestelde visies.³³ Hoewel de discussie later nog wel een rol speelde bij de uiteindelijke beoordeling van de erkenningsaanvraag van de Algemene Emigratie Centrale, zou het geen breek-

32 Notulen commissie XII EB, 19-06-1953, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 121.

33 Notulen commissie XII EB, 31-08-1953, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 121.

punt worden. Op dat moment had de AEC namelijk al besloten dat ze als organisatie te weinig herkenbaar was door het uitbesteden van de dossiervorming. In de toekomst zou ook deze centrale de dossiervorming zelf ter hand nemen, evenals de confessionele zusterorganisaties.³⁴

In de conceptrichtlijnen gaf de commissie ad hoc het woord 'representatief' uiteindelijk de volgende interpretatie. De particuliere of kerkelijke vereniging of stichting moest werkzaam zijn op het gehele Nederlandse grondgebied in Europa. De organisatie moest 'een, ook in omvang, belangrijke bevolkingsgroep' (een confessionele, levensbeschouwelijke of een bepaalde maatschappelijke groep) vertegenwoordigen óf haar activiteiten richten op emigratiebevordering naar een bepaald land. Voor belangenbehartiging in 'volle omvang' stelde de commissie een flinke waslijst op. De betreffende organisatie nam de verantwoordelijkheid op zich voor de volledige papieren gang van informatieverstrekking tot vertrek: van algemene tot individuele voorlichting en het uitbrengen van een emigratieadvies; van de benodigde rapportages inzake arbeidsverleden tot de financiële situatie van de emigrant en van de verdere administratief-technische behandeling van de emigratieaanvraag tot het moment van insturen aan de Nederlandse Emigratie Dienst. Delegatie van dit laatste onderdeel bleef mogelijk, maar alleen als dit kon met behoud van de 'eigen verantwoordelijkheid' van de lastgevende organisatie. Kortom: particuliere organisaties konden zich niet meer wenden tot het Rijksarbeidsbureau om de administratieve afhandeling uit te besteden.³⁵ In het algemeen moest de organisatie kunnen aantonen over ervaring te beschikken.

Aangezien het Emigratiebestuur zich het recht voorbehield per individuele aanvraag aanvullende voorwaarden te stellen, moet de conclusie luiden dat er niet veel meer dan een kier openbleef voor nieuwe organisaties die erkend wilden worden als particulier aanmeldingsorgaan. Het was nu de vraag hoe de richtlijnen in de praktijk zouden worden toegepast.

De Gereformeerde Emigratie Stichting en de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging

De erkenningsaanvraag van de Gereformeerde Emigratiestichting was al die tijd blijven liggen. Inmiddels was er een nieuwe aanvraag bijgekomen. De Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging wilde zelf haar eigen emigranten administratief kunnen begeleiden, ondanks haar lidmaatschap van de Algemene Emigratie Centrale. Eerder bezat zij daarvoor de benodigde vergunningen op grond van de Landverhuizingswet uit 1936. Om dat te kunnen continueren verzocht de vereniging in januari 1954 om erkenning als aanmeldingsorgaan. Voor de Algemene Emigratie Centrale, juist bezig de uitvoering onder eigen beheer te brengen, was dit reden om aan te sturen op een breuk. In september 1954

34 Notulen EB, 17-12-1953, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 1 en verslagen vergaderingen dagelijks bestuur AEC medio 1952- eind 1953, KDC, archief AEC, inv. nr. 15. Zie voor de erkenningsprocedure AEC: NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 123.

35 Advies van de commissie XII EB (commissie ad hoc), erkenningen ex. art. 28, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 27.

splitste de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging zich af. Aangezien dit voor de Vereniging tegelijkertijd het verlies van haar vertegenwoordiger in de Raad voor de Emigratie betekende, volgde eind 1954 ook een verzoek tot zelfstandige toelating tot de Raad aan de minister van Sociale Zaken.³⁶

Het Emigratiebestuur had inmiddels een vaste commissie ingesteld ter beoordeling van erkenningsaanvragen. Ditmaal betrof het geen commissie die uitsluitend was samengesteld uit vertegenwoordigers van de belangenorganisaties, zoals bovengenoemde 'richtlijnencommissie'. Toch was ook het begrip 'leden van buitenaf' betrekkelijk. Het Bestuur had ervoor gekozen om waar mogelijk die leden uit de Raad voor de Emigratie te vragen, die een zetel bezetten vanwege hun 'maatschappelijke hoedanigheid'. In dit geval waren allen Tweede Kamerleden, op de vertegenwoordigster van de vrouwen na. Zo kregen Schilthuis,³⁷ Biewenga en de Kort een plaats. Stuk voor stuk waren ze belangrijke emigratiemoederen voor hun partij in het parlement en elk van hen had affiniteit met één van de drie centrales, zoals uit het vorige hoofdstuk bleek. E.A. van Veen van het Nederlandse Vrouwen Comité en J.J.M. Geldens van het Rijksarbeidsbureau completeerden de commissie, waarvan Haveman het voorzitterschap op zich nam.

De vaste commissie Erkenning zou in de eerste helft van 1954 zowel de aanvragen van de drie emigratiecentrales als die van de Gereformeerde Emigratie Stichting en de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging behandelen. Waar de eerste drie hamerstukken waren, vond de commissie ook bij de laatstgenoemde twee weinig gronden aanwezig om erkenning te weigeren. Punt voor punt bleken ze te voldoen aan de criteria die de 'richtlijnencommissie' had gesteld. De commissie Erkenning was van mening dat de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging met haar meer dan veertigjarige ervaring niet geweigerd kon worden, mits zij zich maar zou blijven richten op emigratie naar Centraal en Zuid-Afrika. Wel moesten eventuele banden met vervoersmaatschappijen verbroken worden om de schijn van een mogelijk winstoogmerk te vermijden. Voor de Gereformeerde Emigratie Stichting maakte de vrijgemaakte Biewenga zich hard. In zijn ogen maakte de 'sterk separatistische inslag' van de Stichting aansluiting bij andere organisaties lastig. De commissie Erkenning realiseerde zich echter dat beide organisaties slechts een betrekkelijk klein deel van de emigranten voor hun rekening zouden nemen. Haveman wees bovendien ook in deze commissie op het risico dat de drempel voor andere 'lilliputorganisaties' erg laag zou worden.³⁸ Men besloot kwantitatieve voorwaarden te stellen, verbonden aan een advies tot een voorlopige erkenning van twee jaar. In die periode moesten de rekwestanten via eigen dossiervorming 1% van het totale aantal aanmeldingen verzorgen dat bij de Nederlandse Emigratie Dienst was geregistreerd om voor definitieve erkenning in aanmerking te komen.

Het Emigratiebestuur, of liever gezegd: de middenveldvertegenwoordigers in het Emigratiebestuur betreurden het preadvies, zoals viel te verwachten. Ze

36 NZAV aan Sociale Zaken, 17-11-1954, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 11.

37 Schilthuis zou wegens ziekte vervangen worden door zijn plaatsvervanger in de Raad, A. Vondeling. Notulen EB 08-03-1954, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 2.

38 Notulen vaste commissie erkenningen 20-04-1953, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 122-123.

vreesden dat zelfs zo'n voorlopige erkenning zou leiden tot (hernieuwde) verzoeken tot toelating in de Raad en aanspraken op zetels in het Emigratiebestuur – dit laatste was overigens juist. Bovendien zouden ook de voorlopig erkende organisaties vanaf dat moment meedelen in de financiële tegemoetkoming. Desalniettemin besloot het Emigratiebestuur dat het preadvies van de vaste commissie erkenningen niet kon worden genegeerd.³⁹

Daarmee werd 1956 een cruciaal jaar voor beide organisaties. Beide vroegen definitieve erkenning aan, maar moesten toegeven niet aan het kwantiteitscriterium te hebben voldaan. De Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging bemiddelde weliswaar een veel hoger percentage van de emigranten naar Afrika, maar de eis gold voor het totaal aantal emigranten naar *alle landen* van ontvangst. In dat opzicht was de NZAV op circa 0,7% blijven steken. De Gereformeerde Emigratie Stichting, die rond de 0,6 % had gehaald, bemiddelde vooral emigranten naar Canada en Zuid-Afrika. Zij beriep zich ter verdediging op het feit dat de gereformeerden vrijgemaakt als groep slechts 0,9% van de Nederlandse bevolking uitmaakte. De 1% eis was daarmee zo hoog, dat dit een ongewenste 'dossierjacht' in de hand had kunnen werken. Bovendien had zij haar werkzaamheden – ondanks een tijdig verzoek tot erkenning – pas halverwege 1954 mogen starten, op een moment dat de vertrekcijfers naar Canada een daling lieten zien.⁴⁰ De vaste commissie Erkenning kwam bijeen om de zaak te bespreken onder plaatsvervangend voorzitterschap, aangezien Haveman buitenslands was. Ze onderkende dat de gestelde eisen wellicht niet helemaal reëel waren geweest. Aangezien beide organisaties bewezen hadden in een behoefte te voorzien en de angst voor versplintering ongegrond was gebleken, aangezien er geen nieuwe verzoeken waren gedaan, luidde het advies om opnieuw een tijdelijke vergunning te verlenen voor de duur van twee jaar. Tijdelijk, omdat niet geheel aan de gestelde prestatie-eis was voldaan, die voor de nieuwe termijn overigens wel zou komen te vervallen.⁴¹

Het advies leidde tot meningsverschillen binnen het Emigratiebestuur zelf. Opnieuw was het een NVV-bestuurslid binnen de Algemene Emigratie Centrale, D. Roemers, die ervoor pleitte het preadvies over te nemen. De adviescommissie kon immers bogen op een zekere mate van onafhankelijkheid, terwijl het Emigratiebestuur zelf uitsluitend uit belanghebbenden bestond. Dat zou naar zijn mening het prestige van laatstgenoemd orgaan bij een afwijzing niet ten goede komen. De leden van de confessionele centrales wezen deze redenatie af. Juist het laten vallen van de prestatie-eis zou het hek van de dam kunnen betekenen wat betreft erkenningsaanvragen. Men besloot de terugkomst van Haveman af te wachten alvorens een definitieve beslissing te nemen, omdat met name plaatsvervangend voorzitter Cnossen aan zijn oordeel hechtte.⁴² Er zouden nog drie vergaderingen aan de kwestie worden gewijd. In oktober 1956 werden de voorzitters van beide organisaties uitgenodigd om hun zaak te bepleiten. De Gereformeerde Emigratie Stichting kwam niet alleen met een sterk

39 Notulen EB 13-05-1954, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 2.

40 NZAV aan Emigratiebestuur, 21-03-1956; GSBEG aan Emigratiebestuur, 23-03-1956, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 122. Zie ook hoofdstuk 1, grafiek 6.

41 Advies vaste commissie erkenningen aan Emigratiebestuur, 10-12/04-1956, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 122.

42 Notulen EB 12-04-1956, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 4.

formeel-juridisch betoog, maar ook met een aantal inhoudelijke argumenten, die de ambtelijke vertegenwoordigers binnen het Emigratiebestuur uiteindelijk zouden overtuigen.

De GES stelde tegenover het veelgehoorde argument dat de Stichting zich best bij 'een van de grote zuilen-organisaties' kon aansluiten, dat dit 'zuilensysteem' nergens in de wet verankerd lag, integendeel.⁴³ Belangrijker was echter dat de enige in aanmerking komende organisatie de Christelijke Emigratie Centrale zou zijn. Nu werd de Christelijke Emigratie Centrale zelf zeer gewaardeerd door de Stichting. Het probleem lag echter bij haar zogenaamde 'contra-organisaties' in de landen van ontvangst. Deze vertegenwoordigden veelvuldig kerken die niet op goede voet stonden met de gereformeerde kerken vrijgemaakt. Evenals hervormde emigranten eerder hadden ervaren, constateerde nu ook de GES dat de opvang via de CEC-fieldmen in het land van ontvangst frictie opleverde.

Haveman bereidde naar aanleiding van dit betoog voor de beslissende bestuursvergadering zowel een positief als een negatief ontwerpbesluit voor. Hoewel hij meende de argumenten van de Gereformeerde Emigratie Stichting te kunnen ontzenuwen, moest hij erkennen dat dit iets gewrongens zou hebben. Een positieve beslissing leek hem meer in de geest van de wet, zoals hij het Bestuur liet weten.⁴⁴ Cnossen constateerde ter vergadering dat Haveman daarmee afweek van zijn eerder ingenomen standpunt. Haveman erkende dit. Hij achtte het echter 'een gelukkige omstandigheid [...], indien men zich in vrije discussie kan laten overtuigen, dat een eerder ingenomen standpunt wellicht wijziging verdient omdat het al te eenzijdig rekening hield met het organisatorisch aspect, terwijl uit de gegeven toelichting blijkt dat hier ook andere waarden en een traditie op het spel staan'.⁴⁵ Ondanks zijn nadrukkelijk refereren aan 'waarden' was geen van de vertegenwoordigers van de middenveldorganisaties het met hem eens – ook Evers-Dijkhuizen niet. Roemers ontbrak tijdens die vergadering, waardoor Kuyman van het Koninklijk Nederlands Landbouwcomité plaatsvervangend zijn AEC-stem uitbracht. Daarmee verwierp het Emigratiebestuur erkenning van beide organisaties, met een vijf tegen drie meerderheid, naast één ambtelijke onthouding.

Zowel de Gereformeerde Emigratie Stichting als de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging zouden gebruik maken van hun wettelijk recht om beroep aan te tekenen bij de minister van Sociale Zaken. Voor Suurhoff was de kwestie duidelijk. Twee weken na binnenkomst van het laatste beroep vernietigde hij het besluit van het Emigratiebestuur en erkende beide organisaties als aanmeldingsorgaan.⁴⁶ De afdoening van hun verzoeken tot toelating tot de Raad voor de Emigratie, kon daarmee ook doorgang vinden. Aangezien de erkenning eind december 1956 een feit was, en beide organisaties daarmee formeel 'maatschappelijke organisaties in de zin der wet' waren, was er geen argument meer te verzinnen om toelating tot de Raad tegen te houden.⁴⁷

43 Notulen EB 11-10-1956, inclusief bijlage, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv. nr. 4.

44 Brief Haveman aan Emigratiebestuur, 6-11-1956, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 122.

45 Notulen EB, 08-11-1956, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 4.

46 Besluit minister van Sociale Zaken van 21 december 1956, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 351.

47 Koninklijk Besluit van 27 mei 1957.

Bevindingen

Het emigratiebestel kende een stoeve start begin jaren 1950. Noch de spelers van overheidswege, noch de middenveldorganisaties waren van plan uit eigen beweging het institutionele raamwerk de groei toe te staan, die de wet voorzien had. Haveman gebruikte niet alle ruimte die de wet hem bood om de diversiteit van participanten in de Raad voor de Emigratie te maximaliseren. In plaats daarvan introduceerde hij de ongeschreven regel dat de Raad zelf zeggenschap kreeg over de eigen samenstelling. Zijn motivatie daarvoor lijkt te moeten gezocht in wat de juriste Schipper-Spanninga heeft benoemd als mogelijkheid voor de overheid om een bepaald deelnemersveld te ordenen via het instrument van erkenningsverlening, al liep de bal in dit geval via de band van de middenveldorganisaties.⁴⁸

De AEC-bestuursleden van de werknemerskoepel NVV waren nog het meest geneigd coulant te zijn in deze discussie. Toch had zelfs een organisatie als de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging moeite om erkenning te krijgen en toegelaten te worden, ondanks het feit dat ze uiteindelijk een langere geschiedenis in emigratiebemiddeling had dan wie dan ook. De Raad zou daarmee nooit zo representatief worden als wettelijk gezien mogelijk en zelfs op enig moment bedoeld was. Tevens ondergroef het Emigratiebestuur daarmee één van zijn eigen kerntaken, namelijk de publiekrechtelijke bevoegdheid om erkenningen te verlenen, hét onderscheidende kenmerk ten aanzien van de Raad.⁴⁹ Het gevoel dat Raad voor de Emigratie en Emigratiebestuur doublures waren, zou in de loop der jaren toenemen.

Deze minder democratische tendensen kregen echter niet volledig vrij spel. In de praktijk bleken vooral de rekwestranten die hun aanvragen procedureel zo formeel mogelijk hadden ingekleed optimaal te profiteren van de *checks and balances* die het systeem had. Het Algemeen Nederlands Verbond, dat bij gebrek aan definitieve wettekst te hoog had ingezet door toelating tot het Bestuur te vragen, kreeg van Haveman geen tweede kans. Alleen de Gereformeerde Emigratie Stichting en de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging benutten alle mogelijkheden die de wet bood, inclusief een beroep op de minister.

Suurhoff was vanaf het begin corrigerend en kritisch ten aanzien van de oligarchische tendensen die binnen de emigratieorganen bestonden. Daarbij toonde hij tegelijkertijd oog te hebben voor de problematiek van bestuurbaarheid door Haveman tot op zekere hoogte de ruimte te geven. De overheidsvertegenwoordigers binnen het Emigratiebestuur, inclusief Haveman, bleken ontvankelijk voor de argumenten van 'representativiteit' van de getalsmatig

48 Schipper-Spanninga, 'Erkenning van particuliere organisaties', 63, 68-73, 78-79; vgl. Lammers, die wijst op het spanningsveld tussen oligarchische tendensen en de wens tot democratisch handelen binnen dit soort verbanden, Lammers, 'De tussenorganisatie', 136-141.

49 Ter vergelijking: de Ziekenfondsraad erkende in zijn beginjaren 204 van de 291 aanvragen van ziekenfondsen voorlopig, oftewel 70 %. De Ziekenfondsraad is door de Groningse bestuurskundigen uitgewerkt als voorbeeld voor het type zelfstandig bestuursorgaan waartoe ook het Emigratiebestuur is gerekend. Over een definitieve erkenning is niets vermeld, maar dit zal geen 0% zijn geweest, zoals in het geval van het Emigratiebestuur. Van Bottenburg e.a., *Zorg tussen staat en markt*, 65; vgl. Boxum e.a., *Zelfstandige bestuursorganen*, hoofdstuk 8.

kleinere belangengroepen, maar konden als minderheid het tij niet keren. Met de ministeriële vernietiging van het besluit van het Emigratiebestuur – een eenmalige gebeurtenis in de onderzoeksperiode – kregen beide rekwestranten als nog hun ‘gelijk’. De correctiemechanismen die de wet bood, bleken te werken.⁵⁰ Erg ver verwijderd van het sociaal-economische domein was het bestel echter niet geraakt nu de neocorporatief samengestelde emigratiecentrales de belangrijkste middenveldspelers bleven. Het is de vraag hoe de samenwerking tussen overheid en middenveld zou verlopen bij toenemende druk op het bestel.

De casestudies

In deel I is vastgesteld dat zowel de Raad voor de Emigratie als het Emigratiebestuur de minister gevraagd en ongevraagd dienden te adviseren. De Raad deed dat over emigratiezaken van algemene aard. Voor het Emigratiebestuur lag dat specifieker. Hij moest adviseren over alle zogenaamde ‘voorgenomen maatregelen’ of het veel vagere ‘andere aangelegenheden’. Formeel moesten alle onderwerpen die in de Raad ter sprake kwamen via het Emigratiebestuur lopen. Wettelijk gezien was er dus een taakverdeling, maar waren de specifieke competenties van beide organen niet op voorhand duidelijk – afgezien van de publiekrechtelijke bevoegdheden. De vaagheid werd verergerd doordat niet alleen de Commissaris, maar ook de meeste middenveldleden uit het Bestuur een dubbellidmaatschap hadden. Ze zaten dus in zowel de Raad als het Bestuur. Alleen het Nederlandse Vrouwen Comité koos ervoor om personen van verschillende organisaties naar Raad en Bestuur af te vaardigen.⁵¹ Om uit te kunnen maken hoe het bestel in zijn onderlinge dynamiek functioneerde en hoe de relatie was met regering en parlement, volgt hierna een gedetailleerde analyse van twee Raadsadviezen en één poging tot agendering van een Raadsadvies door het Emigratiebestuur.

In zijn vijftienjarige bestaan bracht de Raad 11 adviezen uit. De meeste daarvan betroffen zaken die direct betrekking hadden op emigranten, zoals subsidieverlening.⁵² Bij vijf adviezen was sprake van beleidsadvisering die ook consequenties kon hebben voor het bestel zelf. Daarvan zijn de bekendste twee – casus 1 over het verschil tussen emigratievoorlichting en propaganda en casus 3 over de toekomst van het toenmalige emigratiebeleid – gekozen voor een analyse. De redenen hiervoor zijn dat deze adviezen plaatsvonden in de fase van toenemende kritiek en dat de eindrapporten al eerder in de historiografie zijn besproken. Zodoende is het mogelijk de wetenschappelijke beeldvorming scherper in kaart te brengen en de eigen bevindingen daar tegen af te zetten. Casus 2 betreft een initiatief voor een inhoudelijk advies over het stimuleren van

50 Art. 18 Wet op de organen voor de Emigratie; Vgl voor repressief ministerieel toezicht op zelfstandige bestuursorganen Den Boer, ‘Zelfstandige bestuursorganen’, 157.

51 Zie hiervoor onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Raad voor de Emigratie, Emigratiebestuur 1952-1967, tabblad Leden, personele samenstelling, via www.historici.nl.

52 Van Faassen, ‘Min of meer misbaar’. 61-65; zie ook onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Raad voor de Emigratie, via www.historici.nl.

emigratie van de agrarische beroepsgroep dat in de aanvraagfase is gesneuveld, voor zover bekend het enige. De veronderstelling is dat het hier gaat om een poging tot politieke agendavorming, één van de processen die van belang zijn om machts- of invloedsverhoudingen scherper in beeld te krijgen.⁵³ Bovendien vond de aanvraag chronologisch gezien plaats tussen beide andere behandelde adviezen, zodat deze gevalsstudie ook meer licht kan werpen op het mogelijke ontstaan van een zekere mate van beschouwing op het eigen functioneren binnen en daarmee het lerend vermogen van het bestel.

Alle drie de gevallen zijn volgens eenzelfde schema geanalyseerd. Allereerst is een samenvatting gegeven van de feiten en eerdere historiografische analyses. Daarna is via een chronologische reconstructie onderzocht wat de verhoudingen waren tussen Commissaris, Emigratieraad en -bestuur. Vervolgens zijn processen van sturing, beïnvloeding en eventuele coalitievorming nader geanalyseerd.⁵⁴ Deze zijn als dynamische processen opgevat, waarin informatie en informatiebeheersing een belangrijke rol spelen, actie een reactie oproept en de uitkomsten niet van te voren vaststaan. Met sturing is het proces bedoeld waarbij beslissingsmacht is gebruikt, zoals het bepalen van vraagstellingen, werkprocedures of personele samenstellingen. Beïnvloeding en coalitievorming vinden plaats op basis van indirect of direct gebruikte inhoudelijke argumenten. Om (elementen van) deze processen op het spoor te komen – of het uitblijven ervan – zijn de fases van de samenstelling van de commissies van preadvies, de overlegfase en die van de vaststelling van het eindrapport door de voltallige Raad onderzocht.

Grenzen tussen emigratievoorlichting en emigratiepropaganda (casus 1)

Achtergronden, initiatief, doel en werkwijze; het advies in de historiografie

De krapte op de arbeidsmarkt waarmee Nederland in toenemende mate te maken kreeg sinds de afloop van de Koreacrisis maakte een ongewijzigd voortzetten van een emigratiebeleid dat ook beroepsbevolking stimuleerde om te vertrekken geen vanzelfsprekendheid. Niet eerder was het aantal geregistreerde werklozen zo laag geweest als in 1956. Het vasthouden aan de geleide loonpolitiek met zijn kunstmatig lage salarissen, bracht werkgevers er steeds vaker toe hun werknemers zwarte lonen uit te betalen om ze aan zich te binden.⁵⁵ Tijdens de Kamerdebatten over de begroting van Sociale Zaken voor 1957 klonken ten aanzien van de emigratieparagraaf van verschillende kanten dan ook kritische geluiden, evenals dat in 1955 het geval was geweest.

In 1955 had de ARP het voortouw genomen, in 1957 voerde de VVD de oppositie op dit vlak aan. De Staatkundig Gereformeerde Partij schaarde zich

53 Becker, 'Theoriën over politieke macht', 104-125, aldaar, 110-111.

54 Vgl. Alink, *Crisis als kans*, 49-51.

55 Camphuis, *SER als adviseur*, 78, 88.

vierkant achter de grieven van de ondernemers.⁵⁶ De woordvoerders van beide partijen bepleitten geen radicaal andere koers. Aan suggesties tot stopzetting van het beleid waagden ze zich niet. Ze stelden vooral de propagandistische trekken ter discussie die de emigratievoorlichting naar hun mening had aangenomen. Het verwijt gold zowel de openbare voorlichting via de arbeidsbureaus als de particuliere. Suurhoff deed de toezegging aan de Kamer om de Raad voor de Emigratie een onderzoek te laten instellen of de grenzen tussen voorlichting en propaganda wel altijd voldoende in de gaten werden gehouden.⁵⁷ In de daaropvolgende maanden zou hij de Commissaris voor de Emigratie vragen de voorbereidingen hiervoor te treffen.

Uit de teneur van het Kamerdebat was duidelijk af te leiden geweest dat de oppositie steeds meer moeite had met de wijze waarop in tijden van hoogconjunctuur en een overspannen arbeidsmarkt uit alle macht, in onderlinge concurrentie om de emigrant en met belastinggeld emigratie werd aangeprezen. Desalniettemin kreeg de Raad een vraagstelling voorgelegd, die op zijn minst voor meer dan een uitleg vatbaar was. Het advies moest ingaan op de wijze waarop en binnen welke grenzen de emigratievoorlichting moest plaatsvinden 'teneinde het beste aan haar doeleinden te beantwoorden'. Waar tijdens het Kamerdebat het grensoverschrijdende karakter van de emigratievoorlichting – 'intensieve propaganda' – centraal had gestaan, verlegde deze vraag de aandacht naar doel en effectiviteit van de voorlichting.

Suurhoff verzocht de Raad verder om onderscheid te maken tussen algemene voorlichting, gericht op het gehele Nederlandse volk en op de algemeen persoonlijke aspecten van emigratie en individuele voorlichting. Deze laatste was toegespitst op de privésituatie van de aspirant-emigrant. Over het doel van de algemene voorlichting liet Suurhoffs brief geen twijfel. Deze moest de Nederlandse bevolking vertrouwd maken met de mogelijkheden tot emigratie 'in verband met de demografische omstandigheden hier te lande'.⁵⁸ Deze draai bood de Raad de ruimte een andere focus voor het advies te kiezen en zo de angel uit de oorspronkelijke kritiek te halen. Of dat zou gebeuren, was mede afhankelijk van de raadsleden die het advies daadwerkelijk moesten voorbereiden.

De Raad voor de Emigratie stelde een commissie van preadvies in. Deze bestond uit twintig personen (bijlage 12a). Het voorzitterschap nam De Quay zelf op zich. De helft van deze commissie bestond uit leden van middenveldorganisaties. Het merendeel daarvan was Raadslid, vijf van hen hadden daarnaast ook zitting in het Emigratiebestuur. De drie grote emigratiecentrales en het Nederlandse Vrouwen Comité kregen feitelijk elk twee vertegenwoordigers. Naast hun directeur, respectievelijk voorzitter, kregen namelijk drie Kamerleden zitting. Elk van hen had directe bestuurlijke connecties (gehad) met de centrales, ook al typeerde het rapport ze uitsluitend als 'deskundigen'.⁵⁹ De twee kleinere centrales leverden één commissielid. De overige negen leden van de commissie van preadvies hadden een ambtelijke achtergrond. De meesten van hen verte-

56 Prenger, 'In an Atmosphere', 86.

57 HTK 1956-1957, 3229 en 3249 (27-11-1956); 3263-3264 (28-11-1956) en XII, kamerstuknr. 4500, ondernrs. 8-9 (VV 25-10-1956 en MvA 21-11-1956).

58 Raad voor de Emigratie, *Advies Emigratievoorlichting*, 1.

59 J. Th. ten Broecke Hoekstra van het Nederlandse Vrouwen Comité zou vermoedelijk later zitting krijgen, zie bijlage 12a.

genwoordigden voorlichtingsdiensten van de diverse ministeries. De secretaris van de commissie was eveneens een voorlichter, en wel van de Nederlandse Emigratie Dienst.

Hoewel de stukken en het eindverslag niet erg specifiek zijn over de wijze waarop deze samenstelling tot stand kwam, valt vast te stellen dat de Raad – of een deel ervan – zijn deskundigheid zo dicht bij huis zocht, dat er van belanghebbenden gesproken kan worden. Dat gold zowel voor de Kamerleden als de voorlichtingsambtenaren. Raadsleden van wie logischerwijs kritiek viel te verwachten, zoals bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de industriële werkgevers, bleven buiten de commissie van preadvies. Ook het werknemersgeluid was maar mondjesmaat vertegenwoordigd, alleen in de persoon van NVV-voorzitter D. Roemers. De agrarische werkgevers konden daarentegen bogen op voldoende personele banden binnen de commissie van preadvies (zie bijlage 12a).

De commissie zou in totaal driemaal plenair bijeenkomen. Tijdens de eerste twee bijeenkomsten werden de opdracht geanalyseerd en de uitgangspunten besproken. Daarna stelde men twee werkgroepen van vier personen in die het conceptadvies formuleerden. Hierin kregen de heren directeurs van de drie grote emigratiecentrales een plaats en twee deskundigen – Roemers en De Kort. Deze hadden zoals gezegd bestuursfuncties binnen de centrales vervuld of vervulden deze nog steeds (zie bijlage 12b). Werkgroep I schreef de algemene beschouwingen en ging in op de kwestie van het al dan niet bevorderen van de emigratiegezindheid, werkgroep II richtte zich op de voorlichting van aspirant-emigranten. In december 1958 kwam de commissie van preadvies voor de derde maal bijeen om de resultaten te bespreken. Nadat het conceptadvies met algemene stemmen was aangenomen,⁶⁰ volgde eind mei 1959 een bespreking ervan in de voltallige Raad. Deze nam het unaniem over. Werkgroep II kreeg mandaat om enkele kleine amendementen te verwerken, waarna de definitieve versie ongezien doorgestuurd mocht worden naar de minister van Sociale Zaken.

De teneur van het Raadsadvies bleek haaks te staan op de kritische ontoon van de Kamervragen die de aanleiding hadden gevormd voor het advies. Hoewel een objectief antwoord op de oorspronkelijke vraag door de aangepaste opdracht bij voorbaat bemoeilijkt was, had de Raad zich op zijn minst enige moeite kunnen getroosten om serieus in te gaan op de zorgen die de Kamer had geuit. Niets bleek minder waar. De Raad begon zijn 29 pagina's tellende rapport met een uitgebreide uiteenzetting van het belang van emigratie. De boodschap was: emigratie leverde een bijdrage aan de persoonlijke, Nederlandse en wereldwelvaart. Op grond van de vaststelling dat de Nederlandse bevolking nog 'tamelijk aarzelend' ten opzichte van het fenomeen emigratie stond, mocht het doel van de algemene voorlichting naar het oordeel van de Raad best 'stimulerend' van karakter zijn. Mogelijke bedenkingen tegen emigratie waren geanalyseerd voor diverse categorieën Nederlanders (leidinggevend, geestelijken, journalisten, onderwijzers, vrouwen, werkgevers, werknemers). Daarop volgden suggesties voor effectievere voorlichting die deze categorieën zou helpen hun aarzelingen te overwinnen. Met hun inzet kon de emigratiebereidheid bij

60 Volgens de inleiding van het eindverslag op 17 februari 1959. Er zijn geen aanwijzingen dat hiervoor een speciale bijeenkomst is belegd door de commissie van preadvies. Raad voor de Emigratie, *Advies Emigratievoorlichting*, 2.

alle Nederlanders worden versterkt. Deze voorlichting moest zich in elk geval richten op 'vermeerdering van kennis van land en volk van de ontvangende landen' en het 'steunen en samenbundelen van reeds bestaande of toekomstige initiatieven in Nederland of in immigratielanden'. Er volgden paginalange suggesties van voor de hand liggende en moderne kanalen waarlangs dit kon gebeuren: tv; radio, filmpjes uit immigratielanden, onderwijs, tentoonstellingen, prijsvragen enzovoorts.

In de slotbeschouwing constateerde de Raad dat een 'theoretische beschouwing' over de termen propaganda en voorlichting niet in het kader van het advies paste – terwijl dit toch de grondslag was geweest voor de adviesaanvraag. Er volgden aanbevelingen die haaks op elkaar leken te staan. Voorlichting gericht op 'overreding' of 'werving' wees de Raad 'ten stelligste' af. Daarentegen beval de Raad wel aan 'de voorlichting ter bevordering van de emigratiegezindheid', die op dat moment nog geheel bij de emigratieorganen berustte, te verbreden naar andere, meer algemene instellingen en organen die raakvlakken met emigratie vertoonden. Daarnaast meende de Raad dat het raadzaam was op zoek te gaan naar middelen om te bevorderen dat 'pers, radio en televisie' zelf 'meer regelmatige en intensieve activiteit' zouden ontplooien op het gebied van emigratievoorlichting. Ook moest het Emigratiebestuur een sterker coördinerende taak in deze krijgen.⁶¹ Het advies valt zodoende te karakteriseren als één groot pleidooi om emigratie zo effectief mogelijk te bevorderen door een intensivering van 'voorlichtingsactiviteiten', zonder deze hardop propaganda te noemen.

Het advies zou niet worden besproken in de ministerraad. Daar zwaaide, pikant genoeg, oud Raadsvoorzitter De Quay nu de scepter als minister-president van een nieuw kabinet waarin de PvdA had plaatsgemaakt voor de VVD. Het zou in 1960 worden gepubliceerd als bijlage bij het jaarverslag over emigratie.⁶² KVP-minister van Sociale Zaken Ch.J.A.M. van Rooy had het advies echter bij de begrotingsvoorstellen van Sociale Zaken voor het jaar 1960 wel direct omgezet in beleidsvoornemens. Hij trok geld uit om twee jaar lang tot een 'aanzienlijke verbreding van de voorlichting over emigratie' te komen.⁶³ Het betekende een forse afwijking van de 'prioriteitennota' die het kabinet-De Quay enkele maanden daarvoor – in juni 1959 – had gepubliceerd.⁶⁴ Daarin viel het woord emigratie geen enkele keer, terwijl wel met zorg gesproken werd over de overspannen arbeidsmarkt. In het begrotingsdebat van december 1959 refereerde niemand meer aan het gevaar van propaganda, al liet de nieuwe coalitiepartner VVD opnieuw blijken weinig content te zijn met de voornemens.⁶⁵

In zijn dissertatie heeft de socioloog Peter Hofstede zijn onbegrip over de teneur van het advies niet onder stoelen of banken gestoken. Op zijn retorische vraag of het belangrijkste regeringsadviesorgaan op de gebied van emigratie, de Raad, nog wel voldoende zicht had op de sociale en economische realiteit van die dagen, volgde de constatering dat 'het regeringsbeleid' op het gebied van emigratie geïsoleerd was geraakt.⁶⁶ De historica Mirjam Prenger, die begin jaren

61 Ibidem 3-5; 7, 9-18, 27-28.

62 *Verslag over de organen van de emigratie 1959*.

63 HTK 1959-1960, XII, kamerstuknr. 5700, ondernr. 2.

64 HTK 1959, kamerstuknr. 5524, ondernr. 2, p. 2; vgl. Camphuis, *SER als adviseur*, 203.

65 HTK 1959-1960, 3264-3265 (15-12-1959).

66 Hofstede, *Thwarted Exodus*, 163-164. Vgl. het tussentijdse verslag van Van Harten (1982), 7.

1990 emigratievoorlichtingsfilms uit deze periode analyseerde en vaststelde dat deze absoluut met de term 'propagandistisch' konden worden aangeduid, deelt Hofstede's conclusie.⁶⁷ Hofstede onderbouwde zijn constatering echter summier. Feitelijk wees hij slechts op algemene economische tendensen, maar liet hij de rol van diverse betrokkenen en hun overwegingen bij de totstandkoming van het advies onbesproken. Als verklaring voor de teneur van het advies voldoet zijn typering van 'geïsoleerd beleid' daarom niet zonder meer.

Vanuit de doelstelling het governance-aspect van het emigratiebestel te reconstrueren is de aanduiding 'de Raad' of 'het regeringsbeleid' te weinig onderscheidend. Het gaat erom te bepalen wie of welke groepen de boventoon voerden in het koor en waarom ze die kans kregen. In de vorige paragraaf is aangetoond dat de middenveldmeerderheid in het Bestuur bij de erkenningsprocedures pal tegenover de ambtelijke minderheid had gestaan. Het bestel bevond zich in deze jaren echter in een fase waarin het meer op elkaar ingespeeld was geraakt. Er valt beter na te gaan welke eigen routines zich zoal hadden gevormd, in een periode die door Visser en Hemerijck in het algemeen is getypeerd als fase van responsief corporatistisch beleid.⁶⁸ Onderbouwd zal worden dat in dit geval geen sprake is geweest van een Raadsadvies dat onder druk van de overheid deze teneur heeft gekregen – ondanks een forse ambtelijke invloed in de commissie van preadvies. Er viel eerder een sterke wil tot samenwerking te bespeuren tussen overheid en middenveld binnen de kernorganen van het bestel. De inrichting van de advieswerkzaamheden, waarbij middenveldleden met een agrarische achtergrond hebben kunnen domineren, blijkt daarbij van doorslaggevend belang te zijn geweest.

De verhouding tussen Commissaris, Bestuur en Raad

Om te kunnen vaststellen welke rol de diverse actoren en organen op enig moment speelden, zijn de belangrijkste contact- of handelingsmomenten chronologisch in beeld gebracht (zie bijlage 12c). Wat daarin als eerste opvalt, is de spilfunctie van de Commissaris voor de Emigratie (RCE) in zijn dubbelrol als overheidsvertegenwoordiger en voorzitter van het Emigratiebestuur. Via hem kwam alle informatie samen of werd nieuwe informatie gegenereerd en – waar nodig – ingestuurd in de commissie van preadvies. Het Emigratiebestuur lijkt zijn formeel wettelijke rol van voorbereiding van de vergaderingen van de Raad wel bij aanvang van de adviesprocedure te hebben vervuld (12-12-1957), maar niet bij de bespreking van het conceptadvies in de voltallige Raad (21-05-1959). Hoe lagen de verhoudingen nu precies?

In een werknootitie schreef Haveman aan zijn toenmalige minister Suurhoff, dat de toezegging aan de Tweede Kamer een uitgelezen mogelijkheid bood om uitvoering te geven aan een al langer bestaand voornemen om de voorlichtingsmethodiek van het emigratiebeleid door te lichten. Al eerder hadden de emigratieorganisaties hem verzocht hiervoor een commissie van het *Emigratiebestuur* in te stellen, evenals dat in 1953 het geval was geweest.⁶⁹ In Havemans optiek

67 Prenger, 'In an Atmosphere', 83-87, aldaar 84.

68 Zie inleiding, § Conceptuele kaders.

69 Koops, *Dynamiek*, 133-134; vgl. Van Faassen, 'Jongens van de Witt', 5.

was het echter te prefereren als de Raad voor de Emigratie deze taak op zich zou nemen. Deze bestond immers niet uitsluitend uit belanghebbenden die hun dagelijkse werkzaamheden in de emigratiesector hadden. Zo konden 'vooringenomenheden' beter worden vermeden, aldus Haveman.⁷⁰

Het is goed om een moment stil te staan bij de competentieverdeling tussen Raad en Bestuur die Haveman hier te berde bracht. We zagen in hoofdstuk 6 dat Haveman de Raad vooral een façade-functie had toebedacht.⁷¹ Vandaar dat de wet bepaalde dat het Emigratiebestuur de vergaderingen van de Raad moest voorbereiden. We stelden echter ook vast dat de eerste adviesaanvraag die de Raad kreeg te behandelen een testcase bleek. Daarin bevocht de Raad het recht om zelf commissies ad hoc te mogen instellen, waarin ook externe leden mochten plaatsnemen. Het was Suurhoff die indertijd deze interpretatie verdedigde, met als argument dat de wet dit niet verbood.⁷² Door zijn uitleg kreeg de Raad een autonomere functie dan Haveman aanvankelijk had bedoeld. De Raad zou het instellen van eigen commissies van preadvies in het vervolg tot gebruikelijke praktijk maken. Havemans opmerking over zijn voorkeur voor advisering door de Raad lijkt hiermee dus in overeenstemming.

Maar hoe pakte die competentiescheiding nu precies uit? Trachtte het Emigratiebestuur harder te sturen? Of was er werkelijk sprake van minder vooringenomenheid door de Raad te laten adviseren over voorlichtingsmethoden? Uit de reconstructie van deze adviesprocedure kan worden afgeleid dat alle leden van de werkgroepen – het hart van de commissie van preadvies van de Raad – op één na óók zitting hadden in het Emigratiebestuur (bijlage 12b). Het feit dat het Emigratiebestuur het Raadsadvies nauwelijks voorbereidde, zoals uit de notulen blijkt, mag dus niet worden geïnterpreteerd als een zelfstandiger positie van de Raad.⁷³ Alle belanghebbenden werden er immers alsnog bij betrokken, zowel middenveld als overheid. Dat ontsloeg ze er ook van om de daaropvolgende belangrijke momenten in de adviesprocedure voor te bereiden, zoals de bespreking van het conceptadvies in de voltallige Raad en een evaluatie van het advies na aanbieding aan de minister. De uitvoering van de aanbevelingen kon direct worden doorverwezen naar de vaste commissie Voorlichting van het Emigratiebestuur. Deze had in feite zelf aan de basis van de suggesties uit het advies gestaan.

Een eerste analyse van de onderlinge verhoudingen tussen de kernorganen van het bestel wijst zodoende uit dat bij deze adviesprocedure de zelf bevochten 'autonomie' van de Raad uiteindelijk weinig om het lijf had. Havemans opmerking dat de Raad minder last zou hebben van vooringenomenheid bleek een gelegenheidsargument. De Raad zelf was overigens weinig alert op de mogelijkheid om een onafhankelijker rol te spelen. Noch in de Raadsvergadering waarin Haveman de adviesaanvraag aankondigde, noch tijdens de vergadering daags na het eerste overleg van de commissie van preadvies werden procedurele vragen gesteld, ook niet door de aanwezige leden van de werkgeversorga-

70 Haveman aan Suurhoff, 13-03-1957, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 302.

71 Zie hoofdstuk 6, § Ontwikkelingen.

72 Zie hoofdstuk 2, § Raad voor de Emigratie; vgl. SG (SoZa) aan Suurhoff, 24-04-1953 en Suurhoff (SoZa) aan Zijlstra (EZ), 18-05-1953, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 30.

73 In de notulen Emigratiebestuur 1957 en 1958 wordt niet gerefereerd aan de werkzaamheden van de commissie van preadvies van de Raad.

nisaties.⁷⁴ Mogelijk waren een lange, daaraan voorafgaande bespreking van een ander Raadsadvies en een zekere vergadermoetheid daaraan debet. De dubbelrol van de Commissaris en de dubbellidmaatschappen binnen de Raad voor de Emigratie bleken zodoende een niet te onderschatten factor in het functioneren van de Raad. Hieronder gaan we na op welke wijze de betrokkenen elkaar probeerden te 'overtuigen' van hun visie.

Sturing van overheidszijde en vanuit het middenveld

Aan de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de samenstelling van de commissie van preadvies zijn in het uiteindelijke Raadsadvies weinig woorden vuilgemaakt. Toch lijkt het niet vreemd een verband te veronderstellen tussen de bijgestelde vraagstelling die de Raad kreeg voorgeschied in vergelijking met de eerdere kritische Kamervragen en het relatief grote aantal overheidsvoorlichters dat een plaats kreeg in de commissie. Hoe ging de formulering van de adviesaanvraag in zijn werk en valt er een dergelijk verband aan te tonen?

Haveman had de directeur van de Nederlandse Emigratiedienst Van Grevenstein gevraagd een vraagstelling voor de Raad op papier te zetten. Deze richtte de vragen zo in dat het mogelijk werd de overheid een grotere rol te geven bij de algemene voorlichting, dan tot dan toe het geval was.⁷⁵ Vanuit een dergelijke, intensievere algemene voorlichting konden de directe voorlichtingsactiviteiten van de emigratiecentrales en het Rijksarbeidsbureau zelfs 'beter georganiseerd en gevoed' worden.⁷⁶ Uiteraard betekende een uitbreiding van de algemene voorlichting, zeker waar het om de zogenaamde 'indirecte' voorlichting ging, wel dat er meerdere ministeries bij betrokken moesten worden, gecoördineerd door de Commissaris. Van Grevenstein bepleitte dus meer overheidsregie, die voor de gemiddelde waarnemer slecht zichtbaar zou zijn, omdat de informatieverspreiding en voorlichtingsactiviteiten zelf decentraal zouden blijven plaatsvinden.⁷⁷

74 Notulen Raad voor de Emigratie, 29-04-1957 en 19-12-1957 (Th. J.M. Rees v.d.Ende (AKWV); H. Reuchlin (CSWV); T. Spaan (VPCW), NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 4.

75 Notitie Van Grevenstein aan Haveman, 19-02-1957, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 302.

76 Het Emigratiebestuur onderscheidde formeel drie soorten voorlichting: a) algemene voorlichting over emigratie als verschijnsel, gericht op de Nederlandse bevolking; b) collectieve voorlichting, bedoeld voor degenen die emigratie overwogen, met aandacht voor diverse bestemmingslanden; c) persoonlijke voorlichting, toegesneden op de aspirant-emigrant. Collectieve en persoonlijke voorlichting werden ook wel samengevat onder de noemer 'individuele voorlichting'. Daarnaast werden er twee voorlichtingsmethoden onderscheiden: een directe en een indirecte. Bij de laatste werden verschijnselen uit immigratielanden getoond of geduid, zonder emigratie als zodanig ter sprake te brengen. Voor het geven van voorlichting was een vergunning krachtens de Landverhuizingswet 1936 nodig. Maatschappelijke organisaties en aanmeldingsorganen in het bezit van een dergelijke vergunning mochten alle soorten voorlichting geven, direct belanghebbenden (zoals bestemmingslanden) waren uitgesloten. Van Faassen, 'Selling images', 5.

77 Vgl. Koops, die ten onrechte het terughoudende karakter van overheid-Emigratiebestuur inzake voorlichting benadrukt. Koops, *Dynamiek*, 134.

Uit zijn stuk valt echter ook op te maken dat hij hoopte op een genuanceerde discussie. Hij formuleerde werkdefinities van propaganda en voorlichting en bood in die zin een basis om aan de wens van de Kamer tegemoet te komen. Haveman zou het concept weliswaar ontdoen van de werkdefinities, maar liet de basisvragen intact.⁷⁸ Ook nam hij in zijn uitnodigingsbeleid de suggestie over om er meer ministeries bij te betrekken.⁷⁹ Dat verklaart het grote aantal ambtelijke voorlichters. Tweede Kamerlid Roemers, die tijdens de debatten al had aangegeven het Raadsadvies na verschijnen in de Kamer te willen bespreken, kreeg eveneens een uitnodiging.⁸⁰

Suurhoff zelf zou ten aanzien van de definitieve vraagstelling uiteindelijk harder sturen dan Haveman en Van Grevenstein samen. Hij floot Haveman met een opvallende redenatie terug. In zijn beleving was de gang van zaken in de Tweede Kamer anders gelopen, dan Havemans weergave ervan. De Kamer had namelijk 'de wat ongeruste vraag' gesteld of de grens tussen voorlichting en propaganda niet werd overschreden, waarna Suurhoff had toegestemd in een adviesaanvraag.⁸¹ Hij gaf hiermee aan zich terdege bewust te zijn geweest van de teneur van het Kamerdebat. Haveman had een dergelijke constatering in het concept dat hij schreef voor Suurhoffs verzoek aan de Raad om advies vermeden. Suurhoff maakte echter een draai waarmee hij nog meer dan Haveman een voorschot nam op de uitkomst van de adviesprocedure. Door de Raad op te dragen verschil te maken tussen algemene en individuele voorlichting, kon deze makkelijker het doel van de algemene voorlichting centraal stellen. De wenselijkheid van emigratie moest worden benadrukt, gezien de demografische situatie in Nederland. 'Dat mag men wat mij betreft gerust propaganda noemen. Ik vind deze volkomen verantwoord en zelfs noodzakelijk', aldus Suurhoff. Individuele voorlichting mocht echter geen 'overhalen' worden.⁸² Daar lag voor hem de grens, hoewel hij beseftte dat de praktijk weerbarstig zou zijn. Hij verzocht Haveman dan ook om de gedetailleerde vragen, die naar zijn smaak te weinig ruimte lieten voor beschouwingen op dit vlak, om te werken tot een algemene vraag in de door hem bedoelde zin.

Geredeneerd vanuit dit demografische oogpunt waren er ook buiten de kring van het emigratiebestel pleitbezorgers voor het emigratiebeleid te vinden. Zeker in deze jaren, waarin geboortebeperving nog grotendeels een taboe was.⁸³ Zo had de verzekeringswiskundige en VU-hoogleraar J.P. van Rooijen⁸⁴ op 27 november 1956, nota bene op dezelfde dag waarop het bewuste Kamerdebat over emigratievoorlichting werd gehouden, de Raad voor de Emigratie toegesproken, op een steenworp afstand in het SER-gebouw. Van Rooijen, auteur van

78 Haveman aan Suurhoff, 13-03-1957, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 302.

79 Uitnodiging tot aanwijzen van leden voor de commissie van preadvies Voorlichting, 21-11-1957, SZW, NED (oud archief), doos RvE 99 (J 100 Zwart).

80 Handgeschreven aantekening Suurhoff op notitie Haveman aan SG/minister, 04-02-1957, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 302.

81 Suurhoff aan Haveman, 20-03-1957, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 302.

82 Ibidem; vgl. Prenger, 'In an Atmosphere', 83.

83 Vgl. Engelen, 'Stiekem en met mate?', 131-147, 134.

84 Van Deursen, *Een hoeksteen in het verzuild bestel*, 155.

het eerder dat jaar verschenen boek *Het bevolkingsvraagstuk in Nederland* was uitgenodigd op aandringen van Taeke Cnossen. Toeval of niet, in zijn voordracht benadrukte hij de noodzaak van 'propaganda in plaats van voorlichting' voor emigratie. Immers: de Nederlandse bevolkingsdruk vereiste steeds meer 'een actieve instelling'.⁸⁵

Hierdoor geïnspireerd zou de voorzitter van de Raad voor de Emigratie De Quay ook openbaar stelling nemen, nog voordat hij de formele aanvraag tot advies had ontvangen. Tijdens de jaarvergadering van de Christelijke Emigratie Centrale in april 1957 betoogde hij dat het maken van 'propaganda voor emigratie door de overheid gerechtvaardigd en noodzakelijk was'.⁸⁶ Ook De Quay benadrukte de demografische argumenten. Het liberale dagblad *Het Vaderland* stelde vast dat de Nederlandse regering tot dan toe angstvallig de schijn had opgehouden dat er geen propaganda voor emigratie werd gemaakt, maar daar niet altijd in was geslaagd. Daarom meende de correspondent dat het goed was dat een figuur als De Quay zich duidelijk had uitgesproken en de begrippen 'voorlichting', 'inlichting' en 'propaganda' had gedefinieerd. De Quay had overigens tegelijkertijd benadrukt dat voorlichting bij uitstek een taak was van de middenveldorganisaties.⁸⁷

Hoewel Suurhoff niet onverdeeld gelukkig bleek met het feit dat De Quay zich bij voorbaat al zo expliciet had uitgelaten over taakverdeling, definities en competenties, zag hij af van actie.⁸⁸ De kans op nog grotere begripsverwarring lag op de loer en zover lagen de meningen niet uit elkaar. In de loop van 1957 zouden Haveman en De Quay het uitnodigingsbeleid verder afstemmen. De beoogde ministeries en voorlichtingsdiensten kregen alle een uitnodiging, maar ook de erkende emigratieorganisaties en het Nederlandse Vrouwen Comité zouden in hun sterkst mogelijke samenstelling aantreden.

Zo kreeg de besloten sturing vanuit de ambtelijke delen van het emigratiebestel in de aanloopfase van de adviesprocedure een 'echo' vanuit de middenveldorganisaties uit het bestel, die voor heel Nederland hoorbaar was. In deze beginfase van de adviesprocedure valt een grote mate van overeenstemming te constateren over het onderwerp. Zou er tijdens de fases van overleg en besluitvorming nog tegengeluid klinken en hoe zou hiermee worden omgegaan?

Beïnvloeding en coalitievorming

Los van de vraagstelling en de personele samenstelling van de commissie van preadvies, die getalsmatig net in het voordeel van de maatschappelijke organi-

85 Notulen EB, 08-11-1956, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 4 en Notulen RvE, 27-11-1956, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 3. Eind 1958 zou Van Rooijen één van de oprichters zijn van de Stichting 'Volk en ruimte', dat zich ten doel stelde voorlichting te geven over bevolkingsvraagstukken en bij het emigratiecommissariaat voor financiële ondersteuning aanklopte, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 94.

86 *Het Vaderland*, 15-04-1957, knipsel in NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 302; vgl. Prenger, 'In an Atmosphere', 84.

87 *Het Vaderland*, 15-04-1957, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 302.

88 Handgeschreven aantekening Suurhoff, 23-04-1957, op notitie Chef Voorlichting aan Suurhoff, 16-04-1957, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 302.

saties was uitgevallen, lijkt de verdere adviesprocedure niet op voorhand te zijn 'voorgekookt'. Op grond van de commissiestukken⁸⁹ vallen twee zaken op.

Allereerst hadden de twee plenaire vergaderingen waarin de uitgangspunten en werkwijze in voltalligheid werden besproken een tamelijk open karakter qua discussieverloop. Iedereen werd in staat gesteld zijn of haar vragen te stellen of visie te geven. Wat echter opvalt is dat op grond van de gevoerde gedachtewisseling ook andere gevolgtrekkingen mogelijk waren dan er aan zijn verbonden. De rol van voorzitter De Quay, die geen zaken in stemming bracht maar zelf het debat vanuit zijn hierboven beschreven vooringenomenheid leidde en samenvatte, was daarin bepalend. Ten tweede heeft de commissie van preadvies uit de Raad invloed uitgeoefend op de instelling en samenstelling van de werkgroepen. Een afwijkend voorstel van Haveman werd vervangen door een voorstel van Cnossen van de Christelijke Emigratie Centrale. Zijn idee om te beginnen met één werkgroep, die eventueel later gesplitst of aangevuld zou worden, werd aangenomen, evenals zijn vrijwillige kandidatuur.⁹⁰ Het voorstel om de tweede werkgroep te laten bestaan uit de directeurs van de emigratiecentrales was een unaniem besluit van de eerste werkgroep. Dit besluit is niet plenair ter discussie gesteld.⁹¹ Het effect van deze twee elementen in de adviesprocedure was, dat kritiek of afwijkende meningen binnen de commissie van preadvies schijnbaar ongemerkt naar de achtergrond verdwenen. Bij de plenaire vergaderingen springt dit het meest in het oog.

Zo hadden de leden ter voorbereiding van de eerste bijeenkomst een discussienota ontvangen waarin de vraagstelling van de minister toch werd ontleed in tien deelvragen. Deze deelvragen stelden de definitie van de begrippen voorlichting en propaganda centraal, evenals de kwestie of de begrippen in de praktijk te begrenzen waren en welke consequenties dat moest hebben voor de diverse vormen van emigratievoorlichting. Kortom, er werd voldoende stof tot nadenken geboden over de door de Kamer opgeworpen kritiek. Commissielid G. Visser van de Gereformeerde Emigratie Stichting (GSBEG) signaleerde dan ook direct dat de commissie feitelijk in een spagaat werd geduwd door de gewijzigde vraagstelling van de minister. Hij vroeg zich af of er om een advies was gevraagd 'naar aanleiding van binnengekomen klachten of omdat van overheidszijde de thans gegeven voorlichting te passief wordt geacht'. In geval van klachten, leek analyse daarvan hem een eerste logische stap. Ook Roemers zou op een later moment in de vergadering het statement maken dat emigratiebevordering ook te ver kon gaan, en dat het parlement een 'principiële uitspraak' op dat punt wilde hebben.⁹² Hij kon het weten, als voormalig lid van de commissie die het Voorlopig Verslag op de begroting had opgesteld dat de

89 Dit werkarchief lijkt bij de bewerking t.b.v. de overdracht aan het NA te zijn vernietigd. Verwijzing vindt plaats naar de oude inventarisnummers. De documenten zijn in kopie raadpleegbaar bij de auteur. Vgl. NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 26.

90 Notulen commissie van preadvies 06-02-1958 en uitnodiging Roemers/De Kort 12-02-1958. SZW, NED (oud archief), doos RvE 99 (J 100 Zwart).

91 Verslag Werkgroep I, 30-05-1958, SZW, NED (oud archief), doos RvE 99 (J 100 Zwart).

92 Notulen commissie van preadvies, 17-12-1957, respectievelijk p. 2 en 5, SZW, NED (oud archief), doos RvE 99 (J 100 Zwart).

grondslag vormde voor het Kamerdebat.⁹³ Van Campen van de katholieke emigratiecentrale en De Kort wilden eveneens verduidelijking op het punt van het doel van het advies.

De Quay en Van Grevenstein veegden Vissers vraag echter met zeker gemak van tafel door erop te wijzen dat een Kamermeerderheid het actieve emigratiebeleid van de afgelopen kabinetten steunde en dat dit bevordering van emigratie vergde. Dit was niet onjuist, maar slechts één kant van het verhaal. Daarmee plaatsten ze echter Suurhoffs insteek op de voorgrond. Ze kregen bijval van de ambtelijke voorlichters. Deze beleden stuk voor stuk dat propaganda niet per se een negatieve klank hoefde te hebben en illustreerden dat met voorbeelden uit de praktijk, zoals propaganda voor 'veilig verkeer'. De voorlichter van het ministerie van Landbouw deed de suggestie om niet al te krampachtig naar grenzen te zoeken aangezien propaganda voor emigratie een 'algemeen belang' betrof. Wel was het zinnig een minder beladen woord te zoeken om in het openbaar te gebruiken. Hij kreeg volmondig bijval van Kamerlid P.C. Elfferich en zijn verenigingsgenoot Cnossen. Hoewel niet alle leden het eens waren met de veronderstelde noodzaak van emigratiepropaganda, spraken de meesten zich wel uit voor het mijden van dit woord in het openbaar. De Quay gebruikte de kracht van deze herhaling behendig om te constateren dat de commissieleden het op de belangrijkste punten met elkaar eens waren. Zo zou het woord propaganda ongedefinieerd blijven en alleen intern worden gebruikt. De centrale vraag werd hoe emigratie zo doelgericht mogelijk bevorderd kon worden.⁹⁴ Werkgroep I eigende zich vervolgens alle schrijfwerkzaamheden toe.

Cnossen en Haveman vormden daarin een niet te stuiten tandem. Ze hadden al tijdens het plenaire overleg blijk gegeven hetzelfde te denken over de ideologische kanten van emigratie – ze beschouwden emigratie als 'zinvolle gebeurtenis' of zelfs cultuuropdracht. Met aanhaling van de demografische argumenten van de hoogleraar Van Rooijen werd nog eens benadrukt dat propaganda voor emigratie absoluut noodzakelijk was, niet alleen in de indirecte maar ook in de directe voorlichting. De Quays formuleringen vonden ingang: persoonlijke voorlichting mocht 'aanbevelend' zijn, mits dit 'verantwoord' was.⁹⁵ In de uitwerking van de wijze waarop en welke media en kanalen het beste konden worden gebruikt, valt op dat hierin veel van de ideeën zijn terug te vinden, die in juni 1957 waren ontstaan tijdens het bezoek van de Australische Secretary of Immigration Tasman Heyes. Haveman had zijn goede vriend 'Tas' voor het Emigratiebestuur laten spreken, zodat ook daar draagvlak was ontstaan voor een specifiek op Australië gerichte propagandacampagne.⁹⁶ De ideeën voor deze 'Australia Drive' zouden in algemene formuleringen worden opgenomen in het Raadsadvies. Ze vormden zodoende een raamwerk voor de nieuwe stijl van voorlichting. Van de aanvankelijke bedenkingen van Roemers en De Kort valt niets meer terug te vinden: zij deden hun uiterste best om con-

93 HTK 1956-1957, kamerstuknr. 4500 XII, ondernr. 8 (VV 25-10-1956).

94 Notulen commissie van preadvies, 06-02-1958 en notitie Algemene doelstelling van de voorlichting over emigratie. SZW, NED (oud archief), doos RvE 99 (J 100 Zwart).

95 Notulen commissie van preadvies, 06-02-1958, p. 3-4; notulen werkgroep I, 11-03-1958, *ibid.* Vgl. Van Faassen 'Het zoutende zout', 5.

96 Van Faassen, 'Selling images', 7 en notulen EB, 04-06-1957, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 5.

structief mee te denken, zolang het woord propaganda maar werd vermeden.⁹⁷

De commissie van preadvies zou dus geen 'schema' voor een conceptadvies voorgelegd krijgen, maar een voltooid concept dat vol inzette op uitbreiding van voorlichtingsfaciliteiten. Uit het schriftelijke commentaar van de liberale Ten Broecke Hoekstra, die tijdens de derde plenaire vergadering voor het eerst aanschoof, blijkt dan ook enige verbazing. Ze wees erop dat juist de hoge voorlichtingsfrequentie 'een teer punt was', waar al jarenlang op gewezen werd 'zonder voldoende resultaat, althans tot nog toe'.⁹⁸ Haar opmerking leidde niet tot aanpassingen. Zelf zou ze het punt verder laten rusten. Daarvoor zagen de vrouwenorganisaties te veel het nut in van de emancipatoire kanten van emigratie. Vanwege hun betrokkenheid in het bestel ontwikkelden de diverse bij het Nederlandse Vrouwen Comité aangesloten organisaties niet alleen in rap tempo allerlei bestuurlijke vaardigheden door alle kadercursussen, ook de voorbereidende (taal)cursussen die de aspirant-emigrante kreeg, werden uit het oogpunt van emancipatie van onschatbare waarde geacht.⁹⁹

Bij de bespreking van het conceptadvies in de voltallige Raadsvergadering bracht de vertegenwoordiger van het ministerie van Economische Zaken de verwijzing naar de zesde industrialisatienota ter sprake. Hij vond deze erg pessimistisch geïnterpreteerd en emigratie als oplossing te veel benadrukt. Evenals bij de instelling van de commissie van preadvies leidde ook deze voorzet niet tot reacties of bijval van de aanwezige vertegenwoordigers van de industriële werkgeversorganisaties.¹⁰⁰ Integendeel, werkgroep II kreeg mandaat om na omwerking het definitieve advies ongezien aan de minister te sturen. Door de vertraagde verspreiding ervan – een *timing* op voorstel van Haveman –¹⁰¹ kon de minister het stuk bij de begrotingsbesprekingen in december 1959 goed gebruiken om een aangescherpt emigratievoorlichtingsbeleid zonder al te veel kritiek door de Kamer te loodsen. De pijn viel ook mee voor de Nederlandse portemonnee. De voorlichting zou deels gefinancierd worden door het Intergovernmental Committee for European Migration.

Bevindingen

De agendabepaling in deze casus onderging een merkwaardige draai. Het parlement had zijn zorg uitgesproken over de mate van stimulering van vertrek van burgers in tijden van een overspannen arbeidsmarkt. De toezegging om de

97 Notulen werkgroep I, 11-03-1958, SZW, NED (oud archief), doos RvE 99 (J 100 Zwart).

98 Ten Broecke Hoekstra aan secretaris, 09-12-1958, SZW, NED (oud archief), doos RvE 99 (J 100 Zwart).

99 Notulen commissie van preadvies, 15-12-1958, SZW, NED (oud archief), doos RvE 99 (J 100 Zwart); Van Faassen, 'Vrouwen in den vreemde', 328-329. Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, via www.historici.nl, diverse vrouwenorganisaties, tabblad Archivalia (voor cursussen vergadertechnieken). Voor het belang van de trainingsfunctie van vrouwenorganisaties, zie Aerts, *De politiek van de katholieke vrouwenorganisatie*, 96-97 en Van Vree, *Nederland als vergaderland*, 229-235, 269.

100 Notulen RvE, 21-05-1959, p. 4-5, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 4.

101 Haveman aan Van Rooy, 17-07-1959, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 302.

Raad voor de Emigratie een onderzoek te laten instellen, is echter door direct betrokken overheids- en middenveldactoren gebruikt om een versteviging van het stimuleringsbeleid in te zetten. Informatie-uitwisseling met internationale contacten, in dit geval met Australië, speelde daarbij een rol. Verder lijken de actoren in het bestel meer op elkaar te zijn ingespeeld geraakt. Oude gevoeligheden, die voortkwamen uit de tegenstelling tussen overheid en maatschappelijk middenveld, leken te zijn verdwenen. De grote ambtelijke vertegenwoordiging leidde niet tot frictie, iets wat het tien jaar daarvoor zeker zou hebben gedaan. Het niet-ambtelijke deel van de commissie van preadvies was samengesteld uit 'middenvelders' met een vergelijkbaar belang: het verhogen van de intensiteit van emigratievoorlichting. Het maakte eenstemmigheid over het te bereiken einddoel makkelijk, vrijwel zonder noodzaak tot beïnvloeding, coalitievorming of zelfs strijd.

De spelers op de meest strategische positie – de werkgroepen – vertegenwoordigden vrijwel allemaal de kringen die rond 1950 het hardst de degens hadden gekruist – (de sociaaldemocraten van) Sociale Zaken en de centrale landbouworganisaties, die aan de basis stonden van de emigratiecentrales. Vertegenwoordigers van de werknemers schaarden zich aan hun zijde. Dit laatste bleek bij deze adviesronde niet alleen uit de houding van NVV-er Roemers, maar ook uit de bespreking van het eindadvies van de Raad in het Emigratiebestuur. Daar sprak de CNV-er P. Tjeerdsma (Raads- en Bestuurslid namens de Christelijke Emigratie Centrale) alsnog zijn verontwaardiging uit over het feit dat het advies de indruk wekte dat 'de vakbeweging in Nederland geen belangstelling voor emigratie zou tonen', wat naar zijn mening in elk geval voor het CNV niet opging.¹⁰²

Leden van de Raad voor de Emigratie met tegengestelde belangen, zoals de vertegenwoordigers van de werkgevers, lieten op twee cruciale momenten de mogelijkheid voorbijgaan op een actievare rol in de adviesprocedure. Bij de aankondiging ervan lieten ze na om kritische procedurele vragen te stellen en zitting af te dwingen. Tijdens de bespreking van het conceptadvies onthielden ze zich van commentaar bij de kritische opmerkingen van Economische Zaken. Vermoedelijk vonden ze een bijstelling van het emigratiebeleid op dat moment nog onvoldoende belangrijk of zelfs ontijdig. Via hun eigen overleg met het Rijksarbeidsbureau hadden ze zelf immers de achterliggende jaren een actiever wervingsbeleid van buitenlandse werknemers kunnen bewerkstelligen.¹⁰³ Het openhouden van de emigratiekanalen kon dus geen kwaad en bood wellicht op korte termijn al weer voordelen. De werkloosheid was namelijk gedurende de adviesperiode gaan stijgen als gevolg van de bestedingsbeperking die het kabinet Drees IV in 1956 had ingezet om oververhitting van de economie tegen te gaan.¹⁰⁴

Hofstede's opmerking naar aanleiding van de teneur van het advies, als

102 Notulen EB, 03-09-1959, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 7. Tjeerdsma was afwezig tijdens de Raadsvergadering waar het eindadvies werd besproken, notulen RvE, 21-05-1959, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 4.

103 Dat overleg vond onder meer plaats in de Centrale Commissie van Advies voor de Arbeidsvoorziening, zie voor de tripartiete samenstelling de onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Rijksarbeidsbureau, via www.historici.nl.

104 De Lange, *Staat, markt en migrant*, 67-87, m.n. 73, 78-79, vgl. Camphuis, *SER als adviseur*, 78, 90-91.

zou het inmiddels gaan om geïsoleerd beleid, is daarmee niet volledig adequaat gebleken. Zowel links als rechts achtte het vigerende emigratiebeleid nog steeds legitiem. De demografische prognoses uit wetenschappelijke kring werden vooral bezien in het kader van de langetermijneffecten voor de arbeidsmarkt. Dit vormde een belangrijker argument dan conjuncturele schommelingen in de economie.¹⁰⁵ Er lijkt eerder sprake van 'lauwheid' bij de mogelijke tegenstanders. Ze lieten de mogelijkheden om het beleid aan te vechten binnen het bestel of het parlement grotendeels onbenut. De eenzijdige, door het ontbreken van de industriële werkgevers 'gemankeerde' tripartiete samenstelling van het Emigratiebestuur is daarbij zeker een factor van belang geweest. De werkgevers zaten minder dicht bij het vuur waardoor het lastiger was om het ten behoeve van zichzelf op te porren. Daartegenover stond een gedreven Emigratiebestuur, waarbij elk van de mannelijke en vrouwelijke leden de ideologische meerwaarde van emigratiestimuleringsbeleid voor de eigen groep kon benoemen.

De volgende casus zal dit nog duidelijker uitwijzen. Sociaal-economisch gezien representeerden de middenveldleden die de dienst uitmaakten in het Bestuur – de agrarische belangenbehartigers – precies de sector die in deze jaren structurele overschotten in de beroepsbevolking liet zien.

'Er is veel verzet'. Blokkering van een Raadsadvies over landbouwemigratie (casus 2)

Achtergronden, initiatief en doel van het voorstel.

In tegenstelling tot de andere sectoren profiteerde de landbouw slechts ten dele van de economische groei. Sinds 1954 daalden de prijzen op de wereldmarkt voor agrarische producten, terwijl de kosten stegen, vooral van arbeid. Modernisering bleef het devies. Door een beleid van prijssubsidies had minister Mansholt de sector aanvankelijk een redelijke bestaanszekerheid geboden. Deze steun was echter niet blijvend op te brengen voor de schatkist – tussen 1954 en 1958 liepen de subsidiebedragen op van 18 tot 426 miljoen gulden.¹⁰⁶ De kosten moesten worden teruggedrongen door verhoging van de productiviteit. De middelen om dit te bereiken lagen op het vlak van mechanisatie en vergroting van de bedrijfsoppervlakte. Deze bedrijfsvergroting was afhankelijk van een combinatie van het beschikbaar komen van nieuwe cultuurgrond door aanwinning of ontginning, naast herverkaveling van bestaande grond, bijvoorbeeld na bedrijfsbeëindiging. Op basis van een nieuwe Ruilverkavelingswet (1954) werden plannen ontworpen om tot een samenhangend geheel van herverkaveling en uitgifte van nieuwe gronden te komen, zoals in de IJsselmeerpolders.¹⁰⁷

De eerder genoemde sociograaf Sj. Groenman had zich in zijn hoedanigheid

¹⁰⁵ In 1958 stelde de socioloog E.W. Hofstee als een van de eersten dat de Nederlandse geboortecijfers sinds 1955 normaliseerden. Hofstee, 'Netherlands' 96-108.

¹⁰⁶ Van den Brink, *Structuur in beweging*, 65-66; vgl. Krajenbrink, *Landbouwschap*, 105-107.

¹⁰⁷ Van den Brink, *Structuur in beweging*, 71-72.

als lid van de Directie Wieringermeer (Noordoostpolderwerken) begin jaren 1950 een pleitbezorger getoond van het gebruik van nieuw polderland om het Kleine-boerenvraagstuk op te lossen. Niet rendabele kleine bedrijven moesten uiteindelijk verdwijnen. Alleen boeren met een eigen bedrijf zouden in aanmerking mogen komen voor een nieuw bedrijf in de polder. Voor de boerenzoons en landarbeiders die niet aan dit criterium voldeden, moesten andere oplossingen worden gezocht om de groei van het totale aantal boeren in Nederland te voorkomen, naar Groenmans idee. De commissie die zou adviseren over landuitgifte in de polder kwam onder leiding te staan van de Wageningse hoogleraar E.W. Hofstee. Deze commissie-Hofstee zou tijdens haar zes jaar durende werkzaamheden (1953-1959) tot een vergelijkbare conclusie komen en kandidaten uit de zogenaamde saneringsgebieden regelmatig grond toewijzen.

Hofstee's eigen visie op de oplossing van het Kleine-boerenvraagstuk lag vanaf het begin op het vlak van een vermindering van het totale aantal boerenbedrijven. Al in 1949 had hij aangegeven dat hij het een taak van de overheid vond de boerenzoons aan te zetten werk in een andere sector te zoeken of hen emigratie te adviseren. Tijdens de werkzaamheden van zijn commissie veranderde die mening niet.¹⁰⁸ Dergelijke alternatieven bleven noodzakelijk. Ook de polder bood immers geen definitieve oplossing voor het overschot aan agrarische beroepsbevolking. Het animo onder landbouwers om te emigreren was echter vanaf begin jaren 1950 gestaag afgenomen. Na 1955 zou het percentage landbouwers onder de emigrerende beroepsbevolking definitief dalen tot onder de 10%.¹⁰⁹ Deze ontwikkeling werd ook door de drie emigratiecentrales, gevormd door agrarische belangenbehartigers, met zorg gevolgd.

In 1955 besloten de directeuren in overleg met de Nederlandse Emigratie Dienst een studieconferentie over deze problematiek te beleggen. Tegelijkertijd werd een studietoelating uit het Emigratiebestuur belast met de gedachtevorming op langere termijn.¹¹⁰ De studieconferentie was bedoeld voor een wat breder publiek. De emigratiecentrales, het commissariaat, het Rijksarbeidsbureau, diverse emigratieattachés en mediavertegenwoordigers werden gelokt met de deskundige E.W. Hofstee als discussieleider. In zijn conclusies verwoordde hij de mening van alle aanwezigen: een 'belangrijke omvang van de emigratie van agrariërs uit Nederland' bleef wenselijk, uit zowel nationaal als uit persoonlijk oogpunt van de betrokkenen.¹¹¹ Hij verwees daarbij naar de grootste probleemgebieden: de zandgronden in het oosten en zuiden van Nederland. Het jaar daarop zou Hofstee toetreden tot de Raad voor de Emigratie.

De studietoelating uit het Emigratiebestuur onder voorzitterschap van Cnossen zou begin april 1957 voorstellen doen ter verbetering van de agrarische voorlichting om zo de vertrekcijfers in positieve zin te beïnvloeden.¹¹² Bij de presentatie van het rapport refereerde Cnossen nog maar eens aan de woorden van de eerder genoemde VU-hoogleraar Van Rooijen die, net als Hofstee, van mening was 'dat de toekomst van de agrarische bevolking in het kader van

108 Van den Brink, *Structuur in beweging*, 71-72; Wolfram, *Zeeuwse pachters*, 24-25, 30-31.

109 Hofstede, *Thwarted Exodus*, 164-165.

110 Notulen EB, 14-07-1955, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 3. Zie voor het directeurenoverleg hoofdstuk 2, § An elaborate and costly machinery, De Nederlandse Emigratie Dienst.

111 *Emigratie van agrariërs*, 5, 53-55.

112 Cnossen, *Rapport van de commissie ter bestudering van de agrarische emigratie*.

de Nederlandse demografische situatie een nationaal vraagstuk [is]'.¹¹³ Andere suggesties dan een gerichte intensivering van de agrarische voorlichting liet de commissie echter achterwege. Men leek enigszins te berusten in het gegeven dat de daling van de agrarische emigratie als normaal verschijnsel moest worden beschouwd.¹¹⁴

Tegen deze achtergronden van een landbouwstructuurpolitiek die nog jarenlang gepaard zou moeten gaan met een uitstroom van de beroepsbevolking en een haperende 'veiligheidsklep' in de vorm van teruglopende emigratiecijfers in de landbouwsector valt dus een zeker gebrek aan creatieve oplossingen binnen het emigratiebestel te constateren. Twee vergelijkbare initiatieven op dit terrein binnen een half jaar waren daarom bijzonder welkom. De suggesties bereikten het emigratiecommissariaat tussen augustus 1957 en maart 1958, tijdens het begin van de adviesprocedure over emigratievoorlichting. In beide gevallen was het doel om landbouwemigratie te stimuleren door een hogere individuele bedrijfsbeëindigingssubsidie uit te keren wanneer deze werd gebruikt om te migreren.

Het eerste initiatief was afkomstig van de Canadian Netherlands Immigration Council (CNIC) dat zetelde in Toronto (Ontario). De emigratieattaché berichtte Haveman dat deze Council, waarin de Nederlandse immigratiecommissies in Canada van de Reformed Church of America, de Christian Reformed Church en de Netherlands Catholic Immigrant Service zich hadden verenigd, een dergelijk verzoek zou indienen. In hun visie vormde de agrarische emigratie 'één van de hoofdpijlers voor een gezonde emigratie van Nederlanders naar Canada'.¹¹⁵ Uiteindelijk zou de CNIC zich niet direct tot de Nederlandse regering wenden, maar tot de particuliere emigratieorganisaties.¹¹⁶ Aan katholieke zijde pakte het bestuur van de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond de suggestie als eerste op. Het onderstreepte dat het belang van het voorstel niet alleen voor Canada gold, maar voor alle landen van ontvangst, inclusief Europese landen. Gezien de recente ontwikkelingen op het gebied van de eenwording van de Europese markt werd een vergroting van de vestigingsmogelijkheden in Frankrijk verwacht. De brief werd naar de Katholieke Centrale Emigratie Stichting gestuurd met het verzoek deze door te spelen aan Haveman.¹¹⁷ Een week eerder had Haveman een nota ontvangen van zijn collega van Landbouw A.L.S. Bär met een voorstel van gelijke strekking.¹¹⁸

Binnen het ministerie van Landbouw vond men de nettoramingen in de zesde industrialisatienota aan de lage kant. In de periode 1957-1962 zouden 20.000 personen uit de agrarische beroepsbevolking moeten afvloeien.¹¹⁹ Eigen berekeningen gingen uit van een agrarische 'overbevolking' van ongeveer

113 Notulen EB, 18-04-1957, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 5.

114 Cnossen, *Rapport van de commissie ter bestudering van de agrarische emigratie*, 33.

115 CNIC aan particuliere emigratieorganisaties in Nederland, 08-1957, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101. Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Canadian Netherlands Immigration Council, via www.historici.nl.

116 Emigratieattaché aan Haveman, 09-08-1957 en 18-09-1957, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

117 KNBTB aan KCES, 14-02-1958 en KCES (van Campen) aan Haveman, 14-03-1958.

118 Bär aan Haveman, 06-03-1958 en gespreksverslag met Bär 01-04-1958, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

119 HTK 1957-1958, kamerstuknr. 5161, ondernr. 1, 19 (aangeboden 19-05-1958).

80.000 personen. Op grond daarvan was de departementsleiding tot de conclusie gekomen dat sanering van de landbouw zonder emigratie niet mogelijk was. Initiatieven op dat vlak zouden dan ook krachtig gesteund worden, maar konden 'om politieke redenen' niet zelf genomen worden.¹²⁰ Eerder constateerden we dat de Stichting voor de Landbouw en de protestantse Christelijke Boeren- en Tuindersbond tijdens het debat over de vormgeving van het emigratiebestel ervoor terugschrokken om landbouwsanering en emigratie met elkaar in verband te brengen, met het oog op de achterban.¹²¹ Nu hanteerde het ministerie een vergelijkbaar argument.

Bär intussen meende dat het ministerie van Financiën wellicht was te overtuigen hogere bedrijfsbeëindigingsvergoedingen toe te kennen in geval van emigratie, wanneer inzichtelijk kon worden gemaakt dat dit de bedrijfsgrootte in de IJsselmeerpolders ten goede zou komen. Als de geplande minimale bedrijfsgrootte van 12 hectare namelijk kon worden verhoogd, bijvoorbeeld naar 24 of zelfs 48 hectare, dan zouden de investeringen van rijkswege in de nieuwe bedrijven (bedrijfsgebouwen, woningen en inventaris) volgens berekeningen van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) aanmerkelijk lager kunnen uitvallen. De extra kosten voor bedrijfsbeëindiging bij emigratie zouden zodoende kunnen worden gecompenseerd.¹²²

Binnen het emigratiecommissariaat werden de plannen dermate levensvatbaar geacht dat Haveman in overleg met Suurhoff begin april besloot toe te werken naar een aanvraag voor een spoedadvies van de Raad voor de Emigratie. Gezien de problematiek zou het moeten gaan om een beperkt samengestelde 'technische' commissie. De nota waarin Suurhoff zijn voornemens – mede namens zijn PvdA-collega van Landbouw A. Vondeling – voorlegde aan de ministerraad zorgde echter voor onverwachte beroering.¹²³ Nadat het punt voor de tweede maal was aangehouden, kalkte Suurhoff voor Haveman op zijn stukken: 'EMC. Er is veel verzet. Volgende week verder'.¹²⁴ De week erop zou de ministerraad Suurhoffs voornemen afwijzen. De vraag is: waarom? Ging het toch om het geld, of speelden andere overwegingen een rol?

De verhouding tussen Commissaris, Bestuur en Raad.

Over de verhouding tussen de organen kunnen we kort zijn. De kwestie zou noch in het Bestuur, noch in de Raad worden geagendeerd of besproken in de periode van maart tot september 1958.¹²⁵ Ook ging er geen schrijven uit naar de Raad dat er werd gewerkt aan een aanvraag voor een spoedadvies. Dat hield niet in dat er geen communicatie plaatshad. Deze verliep echter informeel, of in elk geval buiten de vergaderingen om, en in directe, persoonlijke contacten.

120 Gespreksverslag met Bär 01-04-1958, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

121 Zie hoofdstuk 5, § De boerenlobby.

122 Bär aan Haveman, 06-03-1958, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

123 Nota Suurhoff aan MR (no. 3558 EMC/EZ), 22-09-1958, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

124 Nota Suurhoff aan MR, handgeschreven aantekening Suurhoff, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

125 De Raad vergaderde niet plenair in deze periode.

Nadat Haveman van Suurhoff groen licht had gekregen om initiatief te nemen op het voorstel van Landbouw, belegde hij een interdepartementale bijeenkomst. Deze werd bijgewoond door Bär van Landbouw, Knop van het Rijksarbeidsbureau en twee mensen uit zijn eigen dienst, waaronder de directeur van de Nederlandse Emigratiedienst.¹²⁶ Tijdens dat overleg besloot men om aan Suurhoff voor te stellen een spoedadvies te laten inwinnen en kwamen de eerste suggesties voor de samenstelling van de commissie van preadvies op tafel. Op grond daarvan valt vast te stellen dat het de bedoeling was om nauw samen te werken met elementaire spelers uit beide organen: de agrarische beroepsgroep en de emigratiecentrales. Als mogelijke leden passeerden de voorzitters van de drie centrale landbouworganisaties KNBTB, CBTB en KNLC de revue, alsmede een vertegenwoordiger van de landarbeiders, Cnossen van de Christelijke Emigratie Centrale, de toenmalige directeur van de Cultuurtechnische Dienst S. Herweyer en D.R. Mansholt, de toenmalige directeur Arbeidsvoorziening, waaronder het Rijksarbeidsbureau viel. De Quay zou uiteraard voorzitter zijn. Mocht hij weigeren of verhinderd zijn, dan kon C.G.A. Mertens, de voorzitter van de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond, als mede-initiatiefnemer van het plan worden gevraagd.¹²⁷ Met beiden zou in de voorbereidingsfase daadwerkelijk contact worden opgenomen.¹²⁸

Sturing en beïnvloeding

Evenals in de voorgaande casus kwamen de vertegenwoordigers van de overheid en die van het maatschappelijke middenveld binnen het emigratiebestel in de aanloop tot een adviesprocedure al tot de conclusie dat de belangen op één lijn lagen. Bij deze kwestie speelden voor de maatschappelijke organisaties zelfs de eigen overzeese connecties een rol. Er kon worden samengewerkt om een gezamenlijk doel te bereiken. Een verschil is echter dat het in dit geval een specifiek belang van één sector betrof. En wel die, waarvan de belangenbehartigers elkaar inmiddels van haver tot gort kenden. Dit is terug te zien in de wijze waarop deze selecte groep het aandurfde om buiten het voltallige Emigratiebestuur om de kortst mogelijke route te bewandelen in de aanloop naar een formeel Raadsadvies. Daarbij was het niet nodig om elkaar te sturen of te beïnvloeden. De belangrijkste hobbel die moest worden genomen leek zich buiten het bestel te vinden, in het kabinet en wel in de persoon van de minister van Financiën.

Het moment waarop Landbouw aanklopte bij Sociale Zaken – maart 1958 – was geen toeval, maar kan worden beschouwd als een voorbeeld van zorgvuldige *timing*. De zesde industrialisatienota die in mei 1958 was aangeboden aan de Tweede Kamer werd al vijf jaar niet meer gevolgd door een emigratienota. In juni 1958 bood A. Vondeling, de opvolger van Sicco Mansholt, die begin 1958 naar Brussel was afgereisd om daar de spil van een gemeenschappelijk

126 Aantekening Haveman 01-04-1958 op ongedateerde notitie Niehoff/Wisselink aan Haveman, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

127 Gespreksverslag met Bär 01-04-1958, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

128 Haveman aan de Quay, 26-09-1958, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

Europees landbouwbeleid te worden, de Tweede Kamer echter een tussentijdse nota aan over het landbouwstructuurbeleid. Hierin werd de koppeling tussen de werkgelegenheid, op te vangen door emigratie en industrialisatie, in feite als vanouds tot stand bracht – maar dan toegespitst op noodzakelijke afvloeiing uit de agrarische sector.¹²⁹ De historica G.M. Andela wijst erop dat Vondeling een criticaster was van het kleine-bedrijvenbeleid van zijn voorganger, dat nog te veel op verbetering was gericht. Zelf streefde hij een drastischer rationalisering na.¹³⁰ Hij wachtte het rapport-Hofstee over de IJsselmeerpolders – een commissie waarvan hijzelf deel had uitgemaakt – en het meerjarenplan voor ruilverkaveling dan ook niet af, maar nam er als minister vast een voorschot op met zijn tussentijdse en wat minder bekende nota.¹³¹

Over uitvoeringsaspecten van de noodzakelijk geachte emigratie repte de nota niet. Die waren enkele weken voor het verschijnen ervan al zorgvuldig op het bordje van Sociale Zaken gelegd. De Fries Vondeling – met een verleden gekenmerkt door het lidmaatschap van de Vrijzinnig Democraten, Je Maintiendrai én het hoofdbestuur van de Nederlandse Volksbeweging – had dat overgelaten aan zijn twee geestverwanten op dat departement, Haveman en Suurhoff. Haveman zou de nieuwe koers die Landbouw had ingezet niet alleen inhoudelijk gebruiken, maar ook zijn voorgenomen uitnodigingsbeleid erop aanpassen. De nota Landbouwstructuurbeleid zou het uitgangspunt vormen voor de onderbouwing van een spoedadvies van de Raad. Met enkele nieuwe suggesties voor de samenstelling van de commissie van preadvies sneed Haveman deze beter toe op de problematiek en maakte hij deze politieke van karakter.¹³²

De twee opvallendste namen, die niet in het eerste voorstel voorkwamen, zijn die van Tweede Kamerlid H. Vredeling en Eerste Kamerlid Th. L.M. Thurlings. Beiden hadden een Wageningen-achtergrond. Thurlings was er op dat moment hoogleraar. Landbouwwoordvoerder voor de PvdA Vredeling was van 1950-1956 adviseur geweest van de Algemene Nederlandse Landarbeiders Bond (ANLB, later ANAB/NVV) en lid van de Vereniging van Volkshogescholen. Een derde naam die Haveman toevoegde aan zijn wensenlijstje was die van een landbouwkundig ingenieur, A. Maris. Maris behoorde – evenals voormalig lid Vondeling – tot die leden van de Commissie-Hofstee die voorstander waren van inschakeling van de IJsselmeerpolders ten gunste van de landbouwsanering van het oude land.¹³³

De formulering van de vraagstelling waarop het spoedadvies een antwoord moest bieden, liet Haveman over aan de bondsvoorzitter van de katholieke boerenbond, Gérard Mertens. De eerste versie ervan leidde binnen het Emigratiecommissariaat tot enige wrevel. Het verband met het eerdere advies van het Emigratiebestuur ontbrak, terwijl het niet duidelijk was in hoeverre in de redactie van Mertens mocht worden ingegrepen. Het was bekend dat Haveman de zaak met Bär en Mertens had besproken, evenals met minister Vondeling, maar

129 Merriënboer, *Mansholt*, 213; HTK 1957-1958, kamerstuknr. 5178, ondernr. 1 (23-06-1958).

130 Andela, *Kneedbaar landschap*, 39; vgl. Vondeling, *Nasmaak en voorproef*, 84-86.

131 Wolffram, *Zeeuwse pachters*, 30; vgl. Van den Brink, *Structuur in beweging*, 119-120 die deze verandering iets later dateert.

132 Notitie voor Van Grevenstein (plv. EMC/DNED), 27-06-1958, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

133 Wolffram, *Zeeuwse pachters*, 30.

niet wat de strekking van de afspraken was.¹³⁴ Op basis van de definitieve probleemstelling en de toelichting op de adviesaanvraag kan echter worden vastgesteld dat elk van de deelnemende partijen uiteindelijk volledig de ruimte had gekregen de eigen speerpunten in suggesties naar voren te brengen.

De Raad zou moeten (laten) onderzoeken of emigratie van de agrarische beroepsbevolking (inclusief kinderen) een bijdrage zou kunnen leveren aan de verbetering van de Nederlandse agrarische beroepsstructuur. Als deze vraag bevestigend zou worden beantwoord, dan moest de Raad aanbevelingen doen met welke middelen deze emigratie kon worden gestimuleerd en welke maatregelen nodig waren voor een zo effectief en verantwoord mogelijk verloop ervan. In de vraagstelling werd geen direct verband gelegd met de IJsselmeerpolders, in een poging niet te opzichtig op de uitkomst van het advies vooruit te lopen. Het gemeenschappelijk punt van de verhoogde vergoeding voor bedrijfsbeëindiging van zowel Landbouw als de CNIC/KNBTB stond eveneens bijna terloops onderaan het lijstje van suggesties waaraan de Raad aandacht zou kunnen besteden. Het werd voorafgegaan door drie punten waar de CNIC en de Nederlandse emigratiecentrales nogal aan hechtten en waarvoor Van Campen van de katholieke emigratiecentrale al jaren streed: een goede opvang en hulp bij plaatsing na aankomst, goede kredietmogelijkheden en een speciale premieregeling voor agrarische emigranten.¹³⁵ Al met al was de nota aan de ministerraad een onthullend stuk geworden, ondanks redactionele slimmigheden.

Het vormde uiteindelijk ook het struikelblok in de ministerraad. Financiën sputterde inderdaad tegen, maar dat was niet het kernprobleem. Minister J. Zijlstra van Economische Zaken wees op het discriminerende karakter van de suggestie om de agrarische beroepsgroep met extra financiële prikkels te stimuleren. Minister-president Drees onderkende echter ten volle de kracht die het bestel in de loop der jaren had ontwikkeld, vooral in het politieke domein. Hij zag in dat de suggesties die in de nota lagen besloten, onvermijdelijk naar één uitkomst leidden. Als de Raad daarvoor als vehikel zou dienen, zou de regering er bij voorbaat aan vast zitten. Niet publiceren zou de regering op kritiek komen te staan, evenals het niet of slechts gedeeltelijk overnemen van het advies. Suurhoff zou zich na de derde bespreking op rij neerleggen bij Drees' wens om over de kwestie eerst een zuiver ambtelijk, interdepartementaal advies in te winnen.¹³⁶

Deze commissie zou eind november van start gaan. Het 'zuiver ambtelijk' moet overigens met een flinke korrel zout genomen worden. Haveman en Bär waren van mening dat zodra er een stuk zou zijn dat de goedkeuring van Vondeling kon wegdragen, Mertens en andere niet-ambtelijke specialisten op individuele basis alsnog konden aanschuiven.¹³⁷ Bär zou in januari 1959 zelfs aangeven dat het hem de beste procedure leek als de conceptnota zou worden voorgelegd aan vooraanstaande politici. Immers, 'nadat deze mensen hun fiat zouden hebben gegeven (misschien na verdere wijziging), zou deze zaak verder

134 Notitie Van Grevenstein aan Haveman, 29-07-1958, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

135 Nota Suurhoff aan MR (no. 3558 EMC/EZ), 22-09-1958, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101; vgl. Nederlandse Emigratie Dienst: *Emigratie van agrariërs*, 19, 45, 57-58.

136 Notulen MR 17/18-10-1958, NA, Ministerraad, 2.02.05.02.

137 Notitie Haveman 31-10-1958, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

gemakkelijk de ministerraad en het parlement kunnen passeren'.¹³⁸ Zover zou het niet komen. Sociale Zaken en Landbouw konden het uiteindelijk niet eens worden of de nota nu cijfermatig moest worden onderbouwd of dat dit het pleidooi slechts zou ondergraven.¹³⁹ Bovendien leek het verstandig om na het definitieve einde van de rooms-rode coalitie in december 1958 eerst de verkiezingen en een nieuw kabinet af te wachten.

Bevindingen

Deze opzet om de Raad een advies uit te laten brengen, valt te typeren als een poging tot politieke agendering, zowel vanuit het ministerie van Landbouw, als vanuit enkele middenveldorganisaties. Beide zochten en vonden een coalitie-partner in Sociale Zaken. Deze kwestie maakt een aantal nieuwe en een aantal eerder geconstateerde aspecten in het functioneren van het emigratiebestel duidelijk. De invloed van de agrarische beroepsgroep was al eerder aangetoond en is nu nadrukkelijker onderbouwd. Eveneens speelde ook in deze kwestie de tegenstelling overheid-middenveld geen rol van betekenis. Dit hing vermoedelijk mede samen met de grote personele continuïteit binnen het bestel. De basisspelers van overheidswegen, de sociaaldemocraten, hadden gedurende de periode tot 1959 onafgebroken zowel Sociale Zaken als Landbouw als portefeuille. De ambtelijke top van het Commissariaat en de Nederlandse Emigratiedienst weerspiegelde al deze jaren de politieke kleur van de coalitie: rood-rooms. Het gezamenlijk uitgevochten orderingsdebat dat de basis van het bestel had gevormd, leek een verbindende schakel te zijn geworden.

Uit deze casus blijkt voor het eerst dat juist onder deze 'mannen van het eerste uur' de communicatie snel informeel kon worden. De voorstellen van de katholieke Boerenbond en van het ministerie van Landbouw kwamen niet in het voltallige Emigratiebestuur, terwijl ze toch de aanleiding vormden voor de voorbereiding van een formeel Raadsadvies. Toetsing binnen de kernorganen van het bestel – Bestuur en Raad – of het agrarische deelbelang door alle vertegenwoordigde partijen een nationaal belang werd gevonden, bleef zodoende uit. Mogelijke spanningsvelden vanwege conflicterende belangen met bijvoorbeeld Raadsleden die regionale belangen vertegenwoordigden, zoals de Commissarissen der Koningin – die ten aanzien van deze kwestie niet ondenkbaar waren – werden aldus zorgvuldig omzeild.¹⁴⁰ Ook mogelijke inbreng van de

138 Notitie Van Silfhout aan Haveman, 17-01-1959, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

139 Ibidem.

140 Veel agrarische provincies hadden inmiddels hun eigen 'welvaartsplan' of landbouwadvies laten schrijven en provinciale overheden konden grote subsidiebedragen krijgen voor cultuurtechnische werken als ontginningen. Daarmee werd bovendien de werkgelegenheid in de eigen provincie gestimuleerd en migratie van de eigen bevolking voorkomen. Zo had de Landbouwcommissie van de provincie Overijssel bijvoorbeeld besloten de paragraaf en aanbevelingen over emigratie in haar eindrapport van januari 1958 sterk in te korten, terwijl ze in 1956 nog enthousiast contact hadden gezocht met Haveman. De formele reden van de inkorting was dat Provinciale Staten kort daarvoor de subsidieverzoeken van de regionale afdelingen van de emigratiecentrales had afgewezen. Op de achtergrond speelde echter mee dat

vertegenwoordigers van de industriële georganiseerde werkgevers werd zo-doende uitgesloten. De afwijzing in de ministerraad maakte echter duidelijk dat de hand ook kon worden overspeeld.¹⁴¹ Zou dit de spelers binnen het bestel aanzetten tot meer bespiegeling over het nut van het beleid of het functioneren van het bestel?

Advies over een 'toekomstig emigratiebeleid' (casus 3)

Achtergronden, initiatief, doel en werkwijze; het advies in de historiografie

Haveman zette een evaluatie van de grondslagen van het emigratiebeleid al begin 1957 op de werkagenda van de Raad voor de Emigratie. In zijn optiek moest niet alleen de emigratievoorlichting worden doorgelicht (zie casus 1). Op afzienbare termijn moest er ook een visie komen op de ontwikkelingen op het gebied van intra-Europese migratie en op de uitgangspunten van de emigratiepolitiek zelf, in afzonderlijke adviesrondes. Het laatste onderwerp kon mooi ter hand worden genomen met het verschijnen van de eerste publicatie van het sociologische opdrachtonderzoek over particuliere emigratiemotieven.¹⁴² Deze was in het najaar van 1957 voorzien en dit leek een goed bezinningsmoment, zoals hij raadsvoorzitter De Quay liet weten.¹⁴³ Tot een concrete adviesaanvraag zou het tijdens het voorzitterschap van laatstgenoemde niet meer komen. In 1958 kwam de Raad niet bijeen en in mei 1959 trad De Quay aan als premier. Vergeten was hij de kwestie echter niet.

Toen in december 1959 Zijlstra (Financiën) en Van Rooy (Sociale Zaken) in de ministerraad ruzie kregen over kredietgaranties aan emigranten in Australië, suste De Quay de zaak eigenhandig. Met verwijzing naar de 'positieve' emigratiepolitiek die voorgaande kabinetten met steun van het parlement hadden gevoerd, mocht Van Rooy zijn plannen doorzetten. De Quay verbond er tamelijk losjes een voorwaarde aan. De ministerraad moest 'te gelegener tijd' het emigratiebeleid in algemene zin maar eens bespreken.¹⁴⁴ Er volgde vooroverleg tussen Van Rooy en het emigratiecommissariaat. Omdat de Raad voor de Emi-

Provinciale Staten liever werkgelegenheid voor de eigen agrarische beroepsbevolking genereerde via gesubsidieerde ontginningswerken. HCO, archieven Provinciaal Bestuur, inv.nr. 10507 Commissie ad hoc voor emigratie en inv.nrs. 10495 en 10497 Commissie Landbouw (eindrapport deel II verscheen in januari 1958) en inv.nr. 5256 Subsidie verzoeken CEC, afdeling Overijssel, KES Aartsbisdom, AEC, afdeling Overijssel.

141 De afwijzing kan tot op zekere hoogte als non-decisie worden gekwalificeerd, Becker, 'Theoriën over politieke macht', 110-111.

142 *Studies over de Nederlandse emigratie*. Zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Commissariaat, via www.historici.nl.

143 Werkprogramma Raad 04-02-1957, BHIC, collectie de Quay, inv.nr. 3547. De studie van Hofstede, *De gaande man. Gronden van de emigratiebeslissing* verscheen in 1958.

144 Notulen MR 18-12-1959, NA, Ministerraad, 2.02.05.02. Op 29-12-1959 werd het Commissariaat voor de Emigratie hiervan op de hoogte gesteld.

gratie een nieuwe zittingstermijn inging en geen voorzitter had, vroeg Van Rooy de Raad met enige vertraging – op 8 juli 1960 – formeel om een advies.¹⁴⁵ Zo kwam de evaluatie van de emigratiepolitiek uiteindelijk later dan gepland en via een omweg op de agenda. Qua personele wisselingen leken de bakens niet ingrijpend verzet. De Quay en Suurhoff hadden niet veel meer dan stuivertje gewisseld: de eerste had de voorzittershamer van de Raad voor de Emigratie verruild voor die van de premier, de laatste aanvaardde een jaar daarna als ex-minister van Sociale Zaken het voorzitterschap van de Raad voor de Emigratie.

Wel waren inmiddels de externe omstandigheden verder veranderd. Na de succesvolle bestedingsbeperking van het laatste kabinet Drees (1956-1958), trad opnieuw economische groei in en nam de krapte op de nationale arbeidsmarkt weer toe. Met de inwerkingtreding in maart 1958 van het EEG-verdrag was een serieuze stap gezet in de richting van de ontwikkeling van een gemeenschappelijke Europese arbeidsmarkt. De komende twaalf jaar zouden cruciaal worden, met alle onzekerheden van dien. En hoewel de vertrekcijfers daalden, zwol de kritiek aan op de voorlichting en financiële stimulering, de pijlers van het intercontinentale emigratiebeleid, vooral uit ondernemerskringen.¹⁴⁶ In zowel de formulering van de opdracht als het raadsadvies zelf werd gerefereerd aan deze gewijzigde omstandigheden. De Raad was om een breed opgezet advies gevraagd, waarin het zijn opvatting moest geven 'omtrent het in de toekomst te volgen beleid ten aanzien van de emigratie en van daarmee verwante problemen'.¹⁴⁷ In de inleiding van zijn eindrapport van iets meer dan een jaar later, stelde de Raad nadrukkelijk zich bewust te zijn van de critici die de wenselijkheid van een voortzetting van het emigratiebeleid in twijfel trokken.¹⁴⁸ De opzet van de adviesprocedure was erop afgestemd geweest om tot een eerlijke afweging te komen.

Om objectiviteit en representativiteit te waarborgen en zodoende draagvlak voor het uiteindelijke advies te creëren, was dit keer wel een breed samengestelde commissie van preadvies ingesteld. Voorgezeten door Suurhoff zelf telde deze naast tien raadsleden ook negen externe leden, afkomstig uit wetenschap, bedrijfsleven en werkgevers- en werknemersorganisaties. (bijlage 13a). Een aantal van hen was zelfs expliciet uitgenodigd vanwege de kritische kijk op het emigratiebeleid.¹⁴⁹ Op verzoek had de commissie kunnen beschikken over ambtelijke en religieuze adviseurs. De werkzaamheden hadden zich geconcentreerd op vier aspecten: emigratie en de binnenlandse situatie; emigratie in EEG-verband; emigratie en de Nederlandse positie in de wereld en emigratie en individuele emigrant. Voor elk van de aspecten was een aparte werkgroep ingesteld, die een hoofdstuk van het eindrapport had verzorgd (bijlage 13b). Elke werkgroep was bijgestaan door een ambtelijk secretaris van het commissariaat en had via deze relevante basisinformatie ontvangen voor de specifieke vraagstelling.

Aangezien het reglement van orde voorschreef dat de raadsleden die zitting

145 Correspondentie minister-commissariaat 27/28-04-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

146 Camphuis, *SER als adviseur*, 90-91; 180-181; De Lange, *Staat, markt en migrant*, 29-40; Goedings, *Labor Migration*, hoofdstuk 2.

147 Van Rooy aan voorzitter RvE, 08-07-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

148 Raad voor de Emigratie, *Advies emigratiebeleid*, 27-07-1961.

149 (Concept-)memorandum Haveman 18/19-09-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

kregen in de commissie van preadvies de voordracht mochten doen voor de externe leden, was de commissie tijdens haar eerste vergadering nog niet voltallig. Tijdens deze vergadering waren echter wel de uitgangspunten besproken. Hierin hadden zowel het bovenbedoelde uitnodigingsbeleid als inhoudelijke punten centraal gestaan. Beide aspecten waren voorbereid via een nota van het commissariaat.¹⁵⁰ Nadat de externe leden hadden geaccepteerd, was – zonder een bijeenkomst met de voltallige commissie – direct begonnen met overleg in de werkgroepen. Een eerste plenaire vergadering was pas belegd, toen vanuit de werkgroepen was aangegeven dat er toch behoefte bestond aan nadere afstemming. De overige drie plenaire vergaderingen vonden plaats na de rapportages van de werkgroepen en waren bedoeld om de eindredactie van het rapport te bepalen.¹⁵¹

Inhoudelijk zette werkgroep I de economische en ruimtelijke effecten van emigratie tegen elkaar af. Aandachtspunten waren arbeidsmarkteffecten versus effecten ten aanzien van de openbare ruimte en de – nog steeds krappe – woningmarkt. Werkgroep II boog zich over de vraag welke perspectieven het vrije verkeer van personen uit het EEG-verdrag opende voor emigratie naar één van de zes partnerlanden, hoe overzeese emigratie zich hiertoe verhield en of een zelfstandig nationaal emigratiebeleid op den duur nog zinvol zou zijn. Werkgroep III stelde zich specifiek de vraag welke effecten de – graag geziene¹⁵² – Nederlandse emigrant had of kon hebben voor de internationale positie van het Nederlandse bedrijfsleven (scheepvaart, luchtvaart, bouw etc.). Werkgroep IV ten slotte moest de betekenis van emigratie bepalen als ‘keuzemogelijkheid’ voor de individuele Nederlander, afgewogen tegen ‘het’ algemeen belang. Als basisinformatie stonden in deze werkgroep de inmiddels verschenen sociologische onderzoeken naar emigratiemotieven en emigrantenkenmerken centraal. Zo bezien werden de voornemens van Haveman uit februari 1957 alsnog uitgevoerd, maar nu gecombineerd in één adviesaanvraag.

Gezien de critici binnen de commissie van preadvies, het veranderde tijdsgewricht en een toenemend negatieve publieke opinie was de teneur van het eindrapport opvallend behoudend. De commissie achtte strijdigheid tussen het aanmoedigen van emigratie naast het gelijktijdig binnenhalen van buitenlandse werknemers in Nederland ‘slechts schijn’. Bij emigratie ging het immers om een structureel langetermijnbeleid en een blijvend vertrek, terwijl krapte op de arbeidsmarkt in tijden van hoogconjunctuur met tijdelijke wervingsmaatregelen en een tijdelijk verblijf kon worden opgelost.¹⁵³ Emigratiestimulering daarentegen kon niet als conjunctuurpolitiek worden ingezet, gezien de organisatorische aspecten en de banden met buitenlandse regeringen. De commissie adviseerde daarom niet tot stopzetting, maar tot voortzetting van ‘het huidige positieve emigratiebeleid’.¹⁵⁴

150 Zie noot 54; notulen Raad voor de Emigratie 27-10-1960 en notulen commissie van preadvies 08-11-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

151 Raad voor de Emigratie, *Advies emigratiebeleid*, 9.

152 Vgl. Nonja Peters, die ook de retorische kant van ‘de succesvolle Nederlandse emigrant’ signaleert, Peters, *Trading Places* (digitaal manuscript hoofdstuk 8) 7-8, 43.

153 Voor de retorische kanten van de ‘tijdelijkheid’ van immigratie, zie hoofdstuk 7, § Het emigratiecommissariaat en het overleg over het vrije verkeer van personen; Bonjour, *Grens en gezin*, 45, 57.

154 Conceptadvies, 2.15.68, inv.nr. 303; Raad voor de Emigratie, *Advies emigratiebeleid*, 50-54.

Deze term ‘positief emigratiebeleid’ waarmee De Quay in de ministerraadsvergadering nog domweg het vigerende ‘actieve’ beleid had bedoeld – de termen werden wel vaker door elkaar gebruikt¹⁵⁵ – kreeg echter een iets andere lading van de commissie. In een nadere argumentatie gaf ze aan dat de economische vooruitzichten weliswaar gunstig leken, maar dat het de vraag was of dit blijvend zou zijn. Bovendien meende men dat de voordelen van emigratie voor de versterking van de internationale positie van Nederland in economisch, cultureel en geestelijk opzicht opwogen tegen de nadelen. Tevens vond de commissie het een maatschappelijk belang dat de individuele Nederlander zich overzee kon vestigen en ontplooiën, mocht Nederland zelf daarvoor onvoldoende mogelijkheden bieden. Daarbij had de commissie specifiek agrariërs, repatrianten uit Indonesië en kleine zelfstandigen op het oog. De financieringsfaciliteiten van zowel de individuele emigrant als van de emigratieorganisaties zouden daarom onveranderd in stand moeten blijven. Wel adviseerde de commissie om de collectieve voorlichtingsactiviteiten terug te brengen ten gunste van de individuele voorlichting. Ook zou de omvang van het emigratiebestel moeten worden aangepast aan de verminderde belangstelling, echter met behoud van de kern ervan.¹⁵⁶ De commissie had zodoende een nuance aangebracht. Gezien het woord ‘huidige’ ging het nog steeds om het eerder ingezette beleid, maar door een bewuster gebruik van het woord ‘positieve’ dan de Quay had gedaan, leidde de commissie de aandacht af van de ‘actieve’ werving. Ze was immers van mening dat die voortaan ook wel iets minder gericht kon zijn op de voltallige Nederlandse bevolking.

Het oordeel van de commissie, dat vrijwel ongewijzigd werd overgenomen door de Raad voor de Emigratie, was zeker niet unaniem. De afwijkende standpunten waren echter niet neergelegd in een apart minderheidsadvies. Ze waren als afwijkende ‘mening van enkele leden’ toegevoegd aan de betreffende conclusies, zonder verdere specificatie. Zodoende maakt het rapport een tamelijk homogene indruk en lijkt bij lezing ervan weinig aanleiding om grote interne meningsverschillen te veronderstellen.

Dit is terug te zien in de wijze waarop het advies van de Raad voor de Emigratie zijn neerslag heeft gekregen in de historiografie. Ook het feit dat de socioloog Peter Hofstede opnieuw als eerste zowel het adviestraject als de verwerking ervan door de regering in zijn dissertatie heeft geanalyseerd, heeft daarop effect gehad.¹⁵⁷ Alle latere auteurs baseren zich namelijk op Hofstede, zij het meer of minder nauwkeurig. Hofstede zelf heeft een correcte analyse gegeven.¹⁵⁸ Dat kon ook van hem worden verwacht, aangezien hij in 1960-1961 als medewerker van het commissariaat algemeen secretaris was van de commissie van preadvies en veel van de onderliggende nota's (mede) heeft op- of samengesteld.¹⁵⁹ Dit laatste

155 Bijvoorbeeld door Cnossen in de vergadering van de commissie van preadvies Voorlichting en Propaganda, 17-12-1957, notulen 17-12-1957, SZW, NED (oud archief), doos RvE 99 (J 100 Zwart).

156 Conceptadvies, 2.15.68, inv.nr. 303; Raad voor de Emigratie, *Advies emigratiebeleid*, 50-54.

157 Zie de inleiding voor de analyse van Hofstedes proefschrift op de geschiedschrijving over emigratie.

158 Hofstede, *Thwarted Exodus*, 173-179.

159 (Concept-)memorandum Haveman 18/19-09-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

feit blijkt echter niet uit zijn dissertatie.

Hofstede's analyse kan als volgt worden samengevat. Hij plaatste de oordeelsvorming en het handelen van de regering en het advies van de Raad (als geheel) in de context van de publieke opinie. Daarbij refereerde hij achtereenvolgens aan enkele gezaghebbende publicaties ter bestrijding en ter verdediging van het emigratiebeleid, waarvan een tweetal verscheen tijdens de werkzaamheden van de commissie van preadvies.¹⁶⁰ Vervolgens signaleerde hij dat de regering in haar standpuntbepaling voor een toekomstige beleid hoofdzakelijk het Raadsadvies volgde, op één voorstel voor een nieuwe manier van reiskostenfinanciering na – voorschotten in plaats van subsidiëring à fonds perdu – dat echter zou sneuvelen in het betreffende Kamerdebat. Zijn eindconclusie (uit 1964) luidde dan ook dat er beleidsmatig gezien weinig veranderd was, maar dat verdere kritiek vanaf dat moment uitbleef.¹⁶¹ Opvallend is echter dat hij niet heeft vermeld dat de auteurs van de twee prominent door hem behandelde publicaties ofwel zitting hadden in de commissie van preadvies, ofwel betrokken waren in een ondersteunende rol. Hij heeft dus achterwege gelaten om het gebrek aan unanimiteit binnen de commissie van preadvies, dat er wel degelijk was, maar in het eindrapport zoveel mogelijk is geretouchéerd, te analyseren.

Gezien zijn sociologische benadering is dat niet onlogisch. Gebrek aan nieuw historisch onderzoek na Hofstede heeft echter wel voor 'ruis' en onjuistheden in de interpretatie van deze omslagperiode gezorgd.¹⁶² Evenals bij de twee eerdere casestudies is de dynamiek tussen de verschillende actoren onderzocht tijdens deze adviesprocedure. Onderbouwd zal worden dat de publicaties waarnaar Hofstede verwees geen 'toevallige' voorbeelden zijn. Ze zijn door de toenmalige auteurs bewust ingezet als 'informatie' om medestanders voor het eigen standpunt te krijgen. Dat spel van beïnvloeding was vergeleken met de voorgaande adviesrondes subtieler geworden. Ook parlementsleden maakten er deel van uit. Vanuit die kennis zal een verklaring worden geboden voor de teneur van het Raadsadvies. Een verklaring van het vervolg dat de regering daaraan gaf, komt in het volgende hoofdstuk ter sprake.

160 Het gaat om de brochure van het Centrum voor Staatskundige Vorming *Emigratiebeleid en werkgelegenheid* (februari 1961), auteur J. Geldens (contra) en het artikel 'Een emigratieparadox?' van de econoom Pen (pro). Hofstede, *Thwarted Exodus*, 173-174.

161 Hofstede, *Thwarted Exodus*, 178.

162 Zo meent Roholl bijvoorbeeld dat de gematigde teneur van het Raadsadvies 1961 valt toe te schrijven aan het feit dat het emigratiebeleid geïsoleerd was geraakt van de maatschappelijke ontwikkelingen, zoals Hofstede eerder concludeerde over het Raadsadvies van 1959. Dit gaat echter voorbij aan het feit dat de commissie van preadvies voor bijna de helft uit buitenstaanders bestond. Roholl, 'Emigration policy versus emigrant policy', 74. Vgl. De Wit, *Wegen*, 66-69; Elich, *Ene kant*, 77-78 en 118-119; of Koops, die meent dat de omslag naar een positief emigratiebeleid ook een bijstelling van de financiering inhield, Koops, *Dynamiek*, 137; vgl. Koops, 'De gereformeerde, katholieke, socialistische en liberale houding' 162-164, of Schuyt en Taverne, die menen dat het emigratiebeleid in 1962 werd stopgezet, Schuyt en Taverne, 1950 (Engelse versie), 207.

De verhouding tussen Commissaris, Bestuur en Raad

Opnieuw vervulde de Commissaris voor de Emigratie (RCE) en zijn commissariaat (EMC) een spilfunctie in de informatievoorziening (bijlagen 13c en 13d). Zij voorzagen na de relatief 'ongeplande' agendering door minister-president De Quay hun minister van Sociale Zaken Van Rooy van een eerste inhoudelijk opzet van werkzaamheden (april 1960). Tot de formele adviesaanvraag van juli 1960 werd er niet met het Emigratiebestuur noch met de Raad over deze kwestie van gedachten gewisseld. In de Bestuursvergadering van half september kwam de adviesaanvraag voor het eerst ter sprake. Dat gebeurde onder meer naar aanleiding van negatieve berichten over emigratie in de katholieke pers. Het Emigratiebestuur beklagde zich over het gebrek aan informatie en verzocht Haveman snel tot handelen over te gaan om verdere negatieve publiciteit te voorkomen.¹⁶³ Vanaf dat moment maakte Haveman meer vaart met de voorbereiding, zoals uit zijn direct daaropvolgende, intensieve contacten met de minister van Sociale Zaken kan worden afgeleid. Inhoudelijk produceerde hij samen met Hofstede een uitgewerkte opzet van de werkzaamheden voor de commissie van preadvies (18/19 september).¹⁶⁴

Evenals bij het voorlichtingsadvies vormen de dubbellidmaatschappen een verklaring voor het feit dat het Bestuur later dan de Raad door Haveman op de hoogte lijkt te zijn gebracht van de opzet van de advisering. In de vergadering van de Raad voor de Emigratie waarin de instelling van de commissie van preadvies plaatsvond, waren het vooral de raadsleden die ook zitting hadden in het Emigratiebestuur die de kritische vragen stelden.¹⁶⁵ Gezien de tijdsdruk was dit een pragmatische oplossing. De daaropvolgende bespreking ervan in het Emigratiebestuur was niet meer dan een formaliteit.¹⁶⁶

De Raadsvergadering waarin het conceptrapport van de commissie van preadvies zou worden besproken, werd wel zorgvuldig voorbereid door het voltallige Emigratiebestuur. Het Bestuur had Haveman laten weten tijdig inzage te willen hebben. De vraag die moest worden beantwoord, was op welke wijze de Raad (en daarmee ook de Bestuursleden binnen de Raad) het conceptrapport van de commissie van preadvies moest amenderen, zonder dat deze er afstand van zou nemen. Eén van de problemen was, zoals hierna verder uiteengezet zal worden, dat niet alle voorzitters van de emigratiecentrales namens hun organisatie konden spreken. De scheidslijnen liepen in dit geval namelijk dwars door de centrales heen, omdat de afgevaardigden van de ondernemers en niet-agrarische werkgeversorganisaties in de commissie van preadvies een minderheidsstandpunt innamen. In het geval van de katholieke emigratiecentrale was de afgevaardigde voor de katholieke werkgevers, E.W. Meier, zowel lid van de Raad voor de Emigratie als van de commissie van preadvies en kon voorzitter Kampschöer dus moeilijk 'namens de KCES' afstand nemen van het minderheidsstandpunt. Besloten werd, dat elk Raads- tevens Bestuurslid individueel zijn visie op het conceptrapport kenbaar zou maken. Via de notulen van

163 Notulen EB 15-09-1960, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 8.

164 Beleidsdossier Toekomstig emigratiebeleid NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

165 Notulen RvE, 27-10-1960, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 4.

166 Notulen EB, 10-11-1960, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 8.

de vergadering zou een afwijkend Raadsstandpunt dan de minister bereiken.¹⁶⁷

We kunnen dus vaststellen dat het Emigratiebestuur het niet opportuun achtte om grote veranderingen in het conceptrapport van de commissie van preadvies aan te brengen. Anders dan bij de adviesprocedure over Voorlichting en Propaganda respecteerde het Emigratiebestuur ditmaal wel de verworven autonomie en eigen adviserende taak van de Raad voor de Emigratie. Door de dubbellidmaatschappen wist het Bestuur echter opnieuw binnen de Raad enorme invloed uit te oefenen. De Commissaris voor de Emigratie en de *inner circle* uit het maatschappelijke middenveld zouden hun informatie waar mogelijk delen tijdens deze procedure. Zo werkten zij samen bij het indammen van kritische geluiden die nu voor het eerst ook vanuit het bestel zelf kwamen.

Sturing

Het uitgangspunt bij de samenstelling van de commissie was 'objectiviteit en representativiteit' om een gezaghebbend rapport te kunnen produceren. Vandaar de gemengde samenstelling van de commissie van preadvies. Achterliggende gedachte bij Haveman lijkt te zijn geweest om er in elk geval voor te zorgen dat de kritische publieke opinie voor langere tijd ingekapseld zou worden, met behoud van de belangrijkste uitgangspunten van het beleid. Een bijstelling ervan hoefde op zich niet negatief te zijn. Vermoedelijk zag hij ook de kansen van een dergelijke exercitie, zeker gezien de veranderende omstandigheden, in Nederland en Europa, maar ook op het mondiale toneel binnen het Intergovernmental Committee for European Migration, zoals in het volgende hoofdstuk uiteengezet zal worden.

Bij deze adviesaanvraag stonden twee zaken voor hem bij voorbaat vast. De commissie van preadvies kon pas worden benoemd als er een nieuwe voorzitter van de Raad was. Anders zou hijzelf als vicevoorzitter de commissie instellen en dan zou direct de onafhankelijkheid in twijfel worden getrokken. Het feit dat zijn vriend en eerdere baas Suurhoff de hamer in handen kreeg, zal hem niet slecht zijn uitgekomen. Verder wilde hij dit keer vooral geen directeuren of voorzitters van de afvaardigende organisaties – de emigratiecentrales, het vrouwencomité etc. – in de commissie van preadvies. Hoewel dit voor de emigratiecentrales even slikken was, bleef wezenlijke weerstand uit. Dat is niet vreemd. Uiteindelijk waren formeel immers zeven van de tien raadsleden in de commissie van preadvies afgevaardigd namens de emigratiecentrales en het vrouwencomité en zaten drie van hen zelfs een werkgroep voor (bijlage 13a, kolom 4 en bijlage 13b).

In de raadsvergadering waarin het conceptadvies werd besproken kon Cnossen het echter niet nalaten een scherpe opmerking te maken over Havemans opzet. Hij benadrukte dat de 'werkpaarden' bij dit advies op stal hadden moeten blijven ten gunste van 'edeler ras', terwijl de fungerend secretaris Hofstede wel 'his masters voice' had laten doorklinken.¹⁶⁸ Cnossens sneer kan worden geïnterpreteerd als signaal dat het vertrouwen binnen de 'kerngroep'

¹⁶⁷ Notulen EB, 11-07-1961, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 9; vgl. notulen RvE, 21-07-1961, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 4.

¹⁶⁸ Notulen RvE, 21-07-1961, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 4.

op de proef was gesteld. Het ligt echter meer voor de hand het als onderdeel van het steekspel voor de *bühne* te beschouwen dat de beide mannen gewoonlijk met elkaar aangingen.¹⁶⁹ Ze waren namelijk in de loop der jaren *close* geworden, hielden ervan de degens te kruisen, maar vonden elkaar bovenal makkelijk in het informele circuit, zoals ook hierna nog zal blijken.¹⁷⁰

Hoewel de raadsleden dus uiteindelijk bepaalden welke leden van buitenaf mochten plaatsnemen in de commissie van preadvies, had Haveman in zijn werknotities wel een voorzetje gedaan. Het is opvallend dat hij in eerste instantie van plan was om vijf werkgroepen van vier personen samen te stellen, waarbij per werkgroep sprake zou zijn van 'twee kritische *outsiders*'. In de bijgestelde nota die waarschijnlijk alleen aan Suurhoff is voorgelegd, was dit aantal teruggebracht tot één *outsider* per werkgroep.¹⁷¹ Hun overleg leidde echter tot een kleine bijstelling van de strategie, vermoedelijk op suggestie van Suurhoff. Uit de notulen van de eerste vergadering, waaraan dus alleen de raadsleden deelnamen, blijkt dat de commissie besloot vier werkgroepen te maken en negen gastleden uit te nodigen.¹⁷² Dat waren er dus zelfs meer dan twee per werkgroep. Het criterium 'kritisch' leek daarentegen meer naar de achtergrond verdwenen, getuige de uitnodiging van de bevriende sociologen Bouman en Groenman en de sociaaldemocraat en Keynesiaan Jan Pen. Het schiep betere mogelijkheden om een juiste 'personele mix' per werkgroep te vinden, terwijl het predicaat 'objectief' voor de buitenwereld dankzij de hoogleraren in stand bleef.

Een goede indeling van de werkgroepen begon voor Suurhoff en Haveman bij de voorzitters, voor wie zij een belangrijke rol zagen weggelegd. Voor werkgroep II, waar een kritisch geluid het meest voor de hand lag gezien de voorgenomen samenstelling, benaderde Haveman op Suurhoffs verzoek zwaarwegend Staf in een persoonlijk getint schrijven.¹⁷³ Voor de eveneens lastig in te schatten reacties uit werkgroep III verzocht Haveman aan Cnossen om verenigingsgenoot Elfferich over te halen terug te komen op diens eerdere weigering zitting te nemen in de commissie.¹⁷⁴ De verdere indeling van de werkgroepen door Haveman en Suurhoff moest het mogelijk maken de verwachte kritische geluiden gedoseerd te laten klinken, zonder dat werkelijke frontvorming geveesd hoefde te worden.

De vertegenwoordigers van de georganiseerde werkgevers (agrarisch en

169 Ibidem. Bij de bespreking waren 9 leden van de commissie van preadvies aanwezig en 10 afwezig. Daarnaast waren 12 van (plv)raadsleden ook (plv)lid van het Emigratiebestuur.

170 De onderlinge waardering/vriendschap en het spelelement in de omgang blijken onder meer uit notulen EB, 14-12-1961 (afscheid Haveman), toespraak Beumer (CEC-afscheid Cnossen, 15-12-1962) en hun onderlinge correspondentie. Resp. in NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 9; HDNP, archief CEC, doosnr. 30; Tresoar, archief T. Cnossen, inv.nr. 32.

171 (Concept-)memorandum Haveman/Hofstede 18/19-09-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303. Het tweede, bijgestelde memo is foutief ge(ante)dateerd op 18-09-1960.

172 Notulen 'commissie emigratiebeleid' RvE 08-11-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

173 Haveman aan Staf, 04-11-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

174 Opmerkingen Haveman geleidebon 31-10 / 03-11, behorend bij Cnossen aan Haveman 02-11-1960, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

industrieel) waren verdeeld over de werkgroepen I en II. In werkgroep I zat Bruynzeel, lid van het presidium van het Verbond van Nederlandse Werkgevers keurig ingebed tussen de 'groene fronters' Biewenga (voorzitter Landbouwschap) en Lageveen (NVV/Agrarische Bedrijfsbond). Met beide laatstgenoemden en Tweede Kamerlid De Kort waren tegelijkertijd ook de connecties met de emigratiecentrales zeker gesteld. In Werkgroep II werd Staf geacht vanuit zijn ervaring én agrarische achtergrond de kritiek van beide werkgeversvertegenwoordigers in goede banen te kunnen leiden. Werkgroep III kende naast de twee ondernemers een mogelijk derde kritisch lid in de persoon van Schlichting, oud-hoofdredacteur van het katholieke dagblad *De Tijd* dat steeds negatiever publiceerde over emigratie.¹⁷⁵ Elfferich had echter als voordeel dat hun vraagstelling ook vanaf het begin in het voordeel van emigratie kon uitpakken, zeker met iemand als Bouman binnen de gelederen en met een helpende hand van Haveman. Deze laatste zou vanuit het commissariaat een paar positieve prikkels naar de ondernemers weten te zenden, zoals hierna zal blijken. In werkgroep IV kregen de 'huissociologen' Groenman en Van Dijk zitting, onder leiding van de liberale Ten Broecke Hoekstra. Zij was als ex-beleidsmedewerkster van het Rijksarbeidsbureau gespecialiseerd in arbeidsbemiddeling voor vrouwen. De bezetting van IV stond zodoende garant voor een onverdeeld pleidooi om mogelijkheden tot individuele ontwikkeling van man en vrouw via emigratie wijd open te houden.¹⁷⁶

Beïnvloeding

De overlegfase begon, zoals gezegd, niet met een voltallige plenaire bijeenkomst over de uitgangspunten, maar in de werkgroepen. Dit leidde binnen werkgroep II echter tot zoveel onvrede, dat Staf niets anders restte dan alsnog een verzoek in te dienen voor een plenaire vergadering.¹⁷⁷ Vooral G.C. van Dijk van het Centraal Sociaal Werkgeversverbond trok daarin fel van leer. De brief waarin de indeling in werkgroepen als fait accompli was meegedeeld, beschouwde hij als 'een order van de Generale Staf'. Suurhoffs weerlegging ontkrachtte hij, waarna Suurhoff 'moest toegeven' dat de voorstelling van zaken in de brief 'niet helemaal juist' was geweest.¹⁷⁸ Suurhoff weigerde echter de gevolgde procedure opnieuw ter discussie te stellen, omdat de werkzaamheden inmiddels al een eind gevorderd waren.

Ook ten aanzien van informatieverstrekking of het reageren op informatie zijn er in elke werkgroep beïnvloedings- of strategiemomenten aan te wijzen. Zo herschreef Haveman bijvoorbeeld de discussienota voor werkgroep I ingrijpend. In de oorspronkelijke secretariaatsversie werd emigratie te veel voorgesteld als de arbeidsbemiddelingspolitiek, die al in 1952 was gewraakt, in plaats van als

175 *Tijd*/Maasbode 12-8-1960 en 14-09-1960; zie notulen EB 15-09-1960, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 8 en (concept-)memorandum Haveman en Hofstede 18/19-09-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303. Vgl. Hofstede, *Thwarted exodus*, 174.

176 Vgl. Van Faassen, 'Vrouwen in den vreemde', 329.

177 Notulen werkgroep II, 15-12-1960, KDC, archief AKWV, inv.nr. 2310.

178 Notulen 1^e plenaire bijeenkomst 'commissie emigratiebeleid' RvE, 10-02-1961, KDC, archief KAB/NKV, inv.nr. 16377.

‘levensbeslissing’. Dit ‘zou in een bijzonder onevenwichtig rapport resulteren’, zo liet Haveman algemeen secretaris Hofstede weten.¹⁷⁹ Haveman koos er dus bewust voor om ten behoeve van de beeldvorming van de commissie van preadvies de normatieve argumenten te benadrukken, die in de jaren 1950 door de boerenbelangenorganisaties waren ingebracht om de overheid en het Rijksarbeidsbureau in het bijzonder op afstand te houden in een nieuw emigratiebeestel.¹⁸⁰

In werkgroep III deed zijn vriend Bouman een belangrijk deel van het werk. In de aanvankelijk vrij kritische nota's van Schlichting en Fockema Andreae benadrukte hij precies die elementen die het nut aantoonde van de Nederlandse emigrant in termen van ‘goodwill’ voor het bedrijfsleven.¹⁸¹ Haveman zelf deed daar een schepje bovenop door het lid Fockema Andreae van de bank Mees en Hope te paaien. Hij nodigde hem nog vóór de eerste bijeenkomst van werkgroep III uit om ontmoetingen bij te wonen met vertegenwoordigers van de Italiaanse financieringsinstantie voor emigranten, het Istituto Nazionale di Credito per il Lavoro Italiano all'Estero. Ook ontving Fockema Andreae als enige extra informatie van Haveman. Deze had zijn eigen visie op het financieringsvraagstuk uitgezet in de mei-bijeenkomst van het Intergovernmental Committee for European Migration. Hij liet Fockema Andreae zijn tekst toesturen met de mededeling dat ‘het van belang kon zijn voor de gedachtenvorming ... van werkgroep III’. Het resulteerde in een pleidooi van Fockema Andreae – vergelijkbaar met dat van Haveman – voor een nieuwe manier van kapitaalverschaffing aan Nederlandse emigranten. Zijn ideeën vonden zonder hindernissen hun weg naar het eindrapport van de commissie van preadvies en zouden door Haveman in een later stadium gretig worden aangegrepen voor nieuwe beleidsvoorstellen.¹⁸² Zodoende werd ook in deze werkgroep op subtiel wijze kritiek gepareerd, door deze om te zetten in suggesties die de vanzelfsprekendheid van emigratie en emigratiestimulering in stand hielden.

Het spannendste spel deed zich echter voor in de lastig gebleken werkgroep II. Ook daar vond bij aanvang wel enige manipulatie met informatie plaats, in dit geval in het onthouden ervan. Hoewel één van de vragen luidde, “of de Europese ontwikkeling nieuwe vestigingsmogelijkheden bood met een vergelijkbaar perspectief als de overzeese mogelijkheden”, ontbrak een gedegen cijfermatige onderbouwing van de toenmalige trek vanuit Nederland naar Europese bestemmingen. De Nederlandse Emigratiedienst beschikte zelf niet over deze cijfers, omdat dit formeel niet onder de definitie van emigratie viel. Het CBS had ze echter ongetwijfeld kunnen verstrekken. Dan zou duidelijk zijn geworden dat het emigratiesaldo naar Europese bestemmingen in de jaren 1958 en 1959 rap gestegen was en eind 1960 zelfs dat van het populairste bestemmingsland

179 Notitie Haveman aan Hofstede, 29-11-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

180 Zie hiervoor hoofdstuk 5.

181 Notulen werkgroep III, 17-03-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

182 Nota Van Luyck 10-01-1961; nota Fockema Andreae (ongedateerd, mogelijk 04-02-1961); Hofstede (namens Haveman) aan Fockema Andreae, 09-02-1961 en 24-05-1961, notulen werkgroep III 17-03-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303; vgl. notulen EB 9-3-1961, punt 5, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 9 en Raad voor de Emigratie, *Advies emigratiebeleid*, 31, 53.

Canada had overtroffen.¹⁸³ Op zich lag deze uitstroom voor de hand, gezien het kunstmatig laag gehouden loonpeil in Nederland. Belangrijker in deze werkgroep was echter het onverwachte inkomen van informatie van buitenaf, in de vorm van een 'preadvies' van het wetenschappelijk bureau van de KVP, het Centrum voor Staatkundige Vorming. Dit preadvies was zeer negatief over tien jaar actieve emigratiepolitiek, zoals Hofstede in zijn dissertatie constateerde.¹⁸⁴

De eerste informatie over dit stuk kreeg Haveman via secretaris Van Ommen van de werkgroepen I en II in december 1960. De KVP-er De Kort, voorzitter van werkgroep I, had Van Ommen meegedeeld dat het CSV-preadvies nog voor het einde van het jaar zou worden gepubliceerd en dat hij zich er – gezien de teneur ervan – zorgen over maakte. Het ongelukkige toeval wilde echter dat de auteur van het CSV-preadvies, J.J.M. Geldens, precies degene was die het discussiestuk zou opstellen voor werkgroep II, zo liet Van Ommen aan Haveman weten.¹⁸⁵ Wat te doen met dit typische gevalletje van 'even Apeldoorn bellen'?

Er werd een strategie over meerdere lijnen gevolgd. Binnen werkgroep II deed voorzitter Staf er alles aan om de inbreng van Geldens – die wegens drukke werkzaamheden geen stuk gereed had voor de eerste bijeenkomst – naar de achtergrond te dringen, ondanks verzoeken van het katholieke werkgeverslid Meier hem eerder te raadplegen. Geldens' bijdrage werd gereduceerd tot een ontmoeting in Brussel eind maart 1961, waarin belangrijker personen dan hij het woord voerden.¹⁸⁶ De Kort had intussen de KVP geadviseerd geen speciale studievergadering in te stellen maar juist afstand te nemen van het CSV preadvies.¹⁸⁷ De econoom Pen, lid van werkgroep I onder leiding van De Kort, schreef ten behoeve van de door werkgroep II geforceerde plenaire bijeenkomst een 'Notitie inzake voortzetting van het emigratiebeleid.' De teneur ervan was dat emigratie niet in strijd was met het nationale belang, stopzetting ervan onverantwoord zou zijn en dat de argumenten van de critici berustten op een overschatting van de effecten van het beleid. Dit laatste was vooral een gevolg van de indruk die de 'schijnbare paradox' van de verhouding tussen immigratie-emigratie van dat moment maakte, aldus Pen.¹⁸⁸ Commissielid Meier reageerde hierop door een tegennotitie in te sturen, eveneens bedoeld voor de plenaire bijeenkomst.¹⁸⁹ Ter vergadering was er ruimschoots aandacht voor de argumenten voor en tegen die Pen en Meier hadden opgevoerd.

Waar Meier echter geen rekening mee zal hebben gehouden, was dat Pen

183 Informatiepakket Werkgroep II, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303. Wel kreeg de werkgroep enige cijfers tijdens een bezoek aan Brussel. Verslag 28-3-1961, KDC, archief AKWV, inv.nr. 2311. Vgl. onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, bijlagen, migratiecijfers, tabel 4, via www.historici.nl.

184 Centrum voor Staatkundige Vorming, *Emigratiebeleid en werkgelegenheid* (februari 1961).

185 Het verzoek was via Sicco Mansholt, inmiddels lid Europese Commissie (landbouw) gelopen. Notitie Van Ommen aan Haveman, 12-12-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

186 Notulen wg II, 15-12-1961; informatiepakket, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303; Verslag Brussel 28-03-1961, KDC, archief AKWV, inv.nr. 2311.

187 Notitie Van Ommen aan Haveman, 12-12-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

188 Notitie Pen (27) januari 1961, KDC, archief KAB/NKV, inv.nr. 16377.

189 Notitie Meier, 6 februari 1961, KDC, archief KAB/NKV, inv.nr. 16377.

zijn interne notitie vijf dagen na de bijeenkomst publiceerde onder de titel 'Een emigratieparadox?'.¹⁹⁰ Daarin vermeed Pen te refereren aan enig verband met de werkzaamheden van de commissie van preadvies. Zodoende kon het formeel niet als 'lekken' worden beschouwd. Zijn notitie diende in artikelvorm namelijk nog een tweede doel. Op 1 maart 1961 zou de Tweede Kamer het begrotingswetsvoorstel van Sociale Zaken voor 1961 behandelen, waaronder de paragrafen over arbeidsvoorziening en emigratie. Het lag voor de hand dat het preadvies van het Centrum voor Staatskundige Vorming – dat vlak daarvoor was gepubliceerd – aan de orde zou worden gesteld. Dat gebeurde inderdaad.

Tweede Kamerlid A.W. Biewenga, tevens lid van werkgroep I zoals we weten, 'daagde' zijn KVP-collega J. Zwanikken tijdens het Kamerdebat uit aan te geven of de inhoud van het CSV-rapport ook het standpunt van de KVP weergaf. Overigens voegde Biewenga er in dezelfde adem aan toe pas een uitvoeriger discussie te willen voeren aan de hand van het rapport van de Raad voor de Emigratie, dat – 'voor zover [hem] bekend' – nog niet was uitgebracht. Zodoende bood hij Zwanikken het podium om dit schot voor open doel in te koppelen, zonder op een werkelijke discussie vooruit te lopen. Zwanikken reageerde voorbeeldig en in lijn met de adviezen van partijgenoot De Kort. Met gepaste boosheid gaf hij aan dat het CSV geheel zelfstandig was en de KVP geen aandeel had gehad in de samenstelling van het preadvies. Tegen de inhoud ervan had hij 'overwegende bezwaren', die door zijn fractiegenoten werden gedeeld. Veel meer ging zijn instemming uit 'naar de beschouwing van professor Pen in het "*Hollands Weekblad*" van 15 februari 1961'.¹⁹¹ Volmondig schaarde hij zich achter het gevoerde regeringsbeleid. Dit toneelstukje van beide Kamerleden werd vervolgens door secretaris Hofstede in de vorm van een afschrift van de betreffende passages uit de *Handelingen* de voltallige commissie van preadvies ingepompt om geen twijfel te laten waar de KVP-fractie stond.¹⁹²

Daarmee leken het rapport van het Centrum voor Staatskundige Vorming en Meiers pogingen om hiervoor binnen de commissie van preadvies een lans te breken voldoende geneutraliseerd. Waren alle commissieleden nu werkelijk overtuigd of hadden sommige leden nog andere pijlen op de boog om anderen voor hun standpunt te winnen?

Coalitievorming

Frontvorming binnen de werkgroepen was door de 'verdeel en heers' tactiek van Suurhoff en Haveman niet goed mogelijk. Werkgeversvertegenwoordigers G.C. van Dijk en Meier waren er echter wel in geslaagd meer plenaire contactmomenten af te dwingen, waarop coalitievorming mogelijk zou zijn. Om te kunnen bepalen hoe de meningen en verhoudingen zich ontwikkelden, zijn zowel de vier plenaire bijeenkomsten van de commissie van preadvies onderzocht als de daaropvolgende bespreking van het conceptrapport in de voltallige Raad

190 Pen, 'Een emigratieparadox?', 4-6; vgl. Hofstede, *Thwarted Exodus*, 175.

191 HTK 1960-1961, 01-03-1961, 3647 (Biewenga), 3656 (Zwanikken).

192 Hofstede aan commissie van preadvies, 08-03-1961, KDC, archief KAB/NKV, inv.nr. 16377.

voor de Emigratie.¹⁹³ Het meest interessant zijn de eerste plenaire vergadering van de commissie van preadvies en die van de voltallige Raad, gezien de aanwezigheid. In de overige vergaderingen ontbraken te vaak sleutelfiguren om er vergaande conclusies aan te verbinden. Naast interne coalitievorming is gelet op contacten met de buitenwereld.

In het algemeen vertonen de plenaire vergaderingen qua 'discussiestijl' een vergelijkbaar beeld. Onder de aanhangers van het vigerende emigratiebeleid namen vooral de 'zwaargewichten' – zoals de (ex-) overheidsspelers Staf en De Wolff, de hoogleraren en de Raadsleden zoals Biewenga, Elfferich en De Kort – op eigen initiatief en kort na elkaar het woord. Daarbij spraken ze nadrukkelijk hun instemming uit met de visie van de voorgaande woordvoerders-medestanders en voegden daar eigen argumenten aan toe. Als gevolg van dit hoogleraren- en kennersgeweld lijkt het tegengeluid bij voorbaat met enige nuances te zijn ingebracht. Meestal volgden daarna wel rondes waarbij er voor elk commissielid gelegenheid was om zijn of haar mening te geven, waardoor de discussies alsnog een iets opener karakter kregen. Over het algemeen moesten de critici van het beleid echter meer vanuit de verdediging argumenteren dan ze wellicht – gezien de heersende publieke opinie – hadden verwacht. Het feit dat de commissie van preadvies relatief laat in de adviesprocedure voor het eerst plenair vergaderde, versterkte dit effect. Industriële werkgeversorganisaties en ondernemers waren toen al gedeeltelijk uit elkaar gespeeld. Ook het feit dat Pen inhoudelijk een breder beargumenteerde en overtuigender notitie voor de eerste plenaire bijeenkomst had weten op te stellen dan Meier droeg hieraan bij. Daarnaast toonden de ondernemers zich weinig actief om bijvoorbeeld met de industriële werknemersorganisaties tot uitwisseling van visie te komen en te zoeken naar (compromis)advieessuggesties die wellicht voor beide partijen voordeliger hadden kunnen uitpakken. Hun strategie was vooral op de eigen groep gericht.

De enige openlijke confrontatie die de industriële werkgeversvertegenwoordigers aangingen, vond plaats tijdens de eerste plenaire bijeenkomst van de commissie van preadvies en was dus vooral gericht op de sturing van bovenaf bij de voorbereidende werkzaamheden. De uiteindelijke 'strategische winst' die dit opleverde, in de zin van bijval, zou betrekkelijk zijn. G.C. van Dijk had naast zijn kritiek op de samenstelling van de werkgroepen ook de vraag gesteld wat de status van de commissie eigenlijk waard was. Hoe kon hij er zeker van zijn dat zijn mening als niet-Raadslid wel zichtbaar zou worden? Suurhoff trachtte hem gerust te stellen dat de handelwijze van de Raad voor de Emigratie om niet-leden bij adviesprocedures in te schakelen vergelijkbaar was met die van de SER. Van Dijk was niet overtuigd. Uit eigen ervaring als SER-lid wist hij dat de SER afwijkende meningen in adviezen soms weglief. NVV-er Lageveen, zelf lid van het Dagelijks Bestuur van de SER, viel hem in dit geval bij. Hij stelde voor de SER-gewoonte over te nemen om de niet-leden uit te nodigen bij de Raadsvergadering ter bespreking van het preadvies. Zo konden zij ter plekke

193 Plenaire bijeenkomsten commissie van preadvies dd. 10-02-1961, 19-05-1961; 13-06-1961; 29-06-1961 (Notulen in KDC, archief KAB/NKV, inv.nr. 16377); plenaire bespreking advies door Raad voor de Emigratie 21-07-1961, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 4.

hun visie te verdedigen.¹⁹⁴ Eenmaal genotuleerd, zou deze zichtbaar zijn. Dat dit mes echter aan twee kanten sneed, is hierboven vastgesteld. Daar is geconstateerd dat het Emigratiebestuur – waar Lageveen ook zitting in had – tot eenzelfde tactiek zou besluiten om bij een eventueel onwelgevallig – lees: te kritisch – Raadsadvies via de ‘dubbelleden’ zijn eigen visie kenbaar te maken.

Wezenlijke bijval binnen de commissie van preadvies kregen de industriële werkgeversvertegenwoordigers pas, toen ze niet het beleid zelf ter discussie stelden, maar slechts elementen in de uitvoering ervan. Vooral Pens' notitie dwong ze water bij de wijn te doen, zoals tijdens de eerste plenaire commissievergadering bleek. Inhoudelijk stond hierin het complex van vragen centraal dat op het bord lag van de werkgroepen I en II. Was overzeese emigratie nu positief of negatief voor de Nederlandse economie? Moest werkgelegenheid nu op nationaal of in Europees verband worden gezien? Was emigratie wel uitsluitend een werkgelegenheidskwestie? Was het niet veeleer een aspect van de vorming van de ‘welvaartstaat’ als zodanig, waarin degenen die daarin minder ‘pasten’ de vrijheid en de kans kregen te vertrekken, zodat er letterlijk meer ‘ruimte’ overbleef voor de achterblijvers. Vrijheid en kans waren dan wel onlosmakelijk verbonden met financiële ondersteuning, zoals men in het pro-emigratiediscours gewoon was te benadrukken. Pen volgde deze brede argumentatielijn, anders dan Meier, die in zijn notitie alleen het werkgelegenheidsaspect behandelde. Met name Pens economische analyse kon door de werkgeversvertegenwoordigers Bruynzeel en G.C. van Dijk niet goed worden weerlegd. Hij stelde dat emigratie niet alleen resulteerde in een verminderd arbeidsaanbod, maar ook in een verhoogde kapitaalintensiteit door een verminderde vraag naar binnenlandse producten. Tegen zijn vervolgstelling dat deze uiteindelijk de productiviteit en welvaart in Nederland ten goede zou komen (door bijvoorbeeld investeringen in de woningbouw) hadden ze geen verweer. Vandaar dat zij het over een andere boeg gooiden.

Bruynzeel onderschreef Pens argumenten op hoofdlijnen. Hij gaf toe dat ook hij inzag dat er nog steeds economische onzekerheden en gevaren waren. Tegelijkertijd benadrukte hij echter de mogelijkheden die het Europese integratieproces voor Nederland bood. Het ‘defaitistische’ beeld, waaruit het emigratiebeleid in zijn ogen ontsproot – ‘Nederland is vol’ – moest daarom worden vermeden. G.C. van Dijk concretiseerde dit vervolgens door aan te geven dat er een nieuwe basis voor het beleid nodig was, zonder propaganda en ‘tot-elke-prijs-bevorderen’. Kortom: ‘geen radiopraatjes meer, geen televisie-uitzendingen’.¹⁹⁵ Lageveen maakte zijn spilpositie als ‘groene NVV-er’ in deze waar door op het punt van propaganda vierkant achter Van Dijk en Bruynzeel te gaan staan. Hierop volgden Pen en Ten Broecke Hoekstra, die ook in de commissie Voorlichting al kritisch was geweest. Met name Pens mening en Ten Broecke Hoekstra's constatering dat het rapport uit 1959 (zie casus 1) onvoldoende was ingegaan op het onderscheid tussen voorlichting en propaganda, deden de tegenwerpingen verstommen. Tegelijkertijd merkte Lageveen echter fijntjes op dat beide heren werkgevers nu ineens erg positief waren over de economische vooruitzichten voor Nederland, iets wat bij de onderhandelingen over looneisen, waarbij de

194 Notulen 1^e plenaire commissie van preadvies RvE, 10-02-1961, KDC, archief KAB/NKV, inv.nr. 16377.

195 Notulen 1^e plenaire commissie van preadvies RvE, 10-02-1961, p. 6, 9, 12. Ibidem.

werknemersorganisaties zich altijd maar moesten matigen, nooit bleek! Van daar dat hij zich tegelijkertijd voor handhaving van het beleid ten principale verklaarde. Met Biewenga was hij van mening dat vrijheid van emigratie een *farce* was zonder financiële ondersteuning.¹⁹⁶

In deze vergadering kwamen zodoende de hoofdlijnen van de teneur die het advies zou krijgen op tafel. Binnen de commissie zouden de werkgevers-vertegenwoordigers niet wezenlijk verder komen. Ook hun pogingen om zich van sterkere argumenten te voorzien, door inschakeling van diverse werkgeverskanalen van buiten de commissie van preadvies, bleken weinig succesvol te zijn.

Medewerkers van zowel de firma Bruynzeel N.V. als de wetenschappelijke afdeling van het Verbond van Nederlandse Werkgevers (VNW) werden aan het werk gezet om tegennota's op te stellen. Bovendien werden in direct overleg met de leden Meier, G.C. van Dijk en Bruynzeel, de vertrouwelijke rapportages van de vier werkgroepen uit de commissie van preadvies becommentarieerd, zodat de heren in de daaropvolgende plenaire bijeenkomsten goed beslagen ten ijs konden komen.¹⁹⁷ Dit mondeling ingebrachte commentaar leidde soms tot kleine redactionele aanpassingen, die echter de teneur van het preadvies niet zouden veranderen. Ook het artikel van Meier in het meinummer van het *Economisch Maandblad*, waarin hij alsnog in het openbaar en met een gedegen analyse de degens kruiste met Pen en het preadvies van het Centrum voor Staatkundige Vorming nog maar eens onderschreef, kwam als mosterd na de maaltijd.¹⁹⁸ Wellicht werkte het zelfs averechts.

Toen Bruynzeel namelijk de binnen zijn bedrijf opgestelde tegennota van het VNW instuurde om tijdens de laatste plenaire vergadering van de commissie van preadvies te bespreken, stuitte dit op een nadrukkelijk veto van commissielid Pen. Hij was van mening dat de voorgestelde veranderingen – een nader pleidooi tegen het economisch defaitisme en tegen steunverlening – weliswaar 'interessant' waren, maar niet moesten worden overgenomen. 'Niet zozeer omdat ze zakelijk niet houdbaar zijn – daar kan men verschillend over denken – maar vooral omdat ze ons rapport zouden maken tot een document dat vlees noch vis bevat; een rare in- en uitpraterij waar nu eens het een en dan weer het tegengestelde wordt beweerd'.¹⁹⁹ Zowel Pen als De Wolff, commissielid namens het Centraal Plan Bureau, waren onafhankelijk van elkaar van mening dat er dan desnoods maar een minderheidsadvies moest worden ingediend.²⁰⁰

Zover zou het dus niet komen. Toen tijdens de laatste plenaire vergadering van de commissie van preadvies bleek dat niet op alle fronten compromisconclusies konden worden bereikt, besloot men de minderheidsstandpunten bij de betreffende conclusies apart te vermelden. Daarmee bleef het rapport een zekere eenheid uitstralen. Mogelijk kwam het in de ogen van Haveman en Suurhoff zelfs geloofwaardiger over vanwege de kritische kanttekeningen. Tijdens

¹⁹⁶ Ibidem, 10, 13-15.

¹⁹⁷ (Concept)nota VNW, 07-04-1961; (concept)nota vanuit firma Bruynzeel 09-05-1961 en 15-05-1961; commentaar rapporten werkgroepen I-IV vanuit zowel VNW als firma Bruynzeel, 15-05-1961, KDC, archief AKWV, inv.nr. 2311.

¹⁹⁸ Meier, 'Emigratiebeleid op de helling'. *Maandschrift Economie* 25 (1961) 407-420.

¹⁹⁹ Aanbieding nota aan commissie van preadvies 27-06-1961; brief Pen aan Suurhoff, 27-06-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

²⁰⁰ CPB aan Suurhoff, 27-06-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303.

de plenaire vergadering van de voltallige Raad voor de Emigratie waarin het preadvies werd besproken, probeerden Bruynzeel en Meier de vergadering nog eenmaal te verleiden tot een werkelijke aanscherping van het advies in de richting van de visie van de werkgevers. Bruynzeel kwam met nieuw cijfermateriaal over retourmigratie uit Australië (ca. 30%)²⁰¹ en stelde nogmaals de vraag of verdere stimulering van emigratie wel verantwoord was. Het moment om dit soort principiële discussies te voeren, was echter voorbij.

Meier speelde het ditmaal slimmer. Als Raadslid scherpte hij de redactie aan van een aantal van de minderheidsstandpunten. Vervolgens vroeg hij de amendementen in de voltallige vergadering (Raad en commissie van preadvies) in stemming te brengen. Dat leidde er toe dat twee essentiële minderheidsstandpunten – waaronder de afwijzing van de eerste conclusie dat er geen strijdigheid bestond tussen een positief emigratiebeleid en tewerkstelling van buitenlandse werknemers – bijval kregen van meer leden. Dit betrof onder meer Bruynzeel zelf (die tot dan toe vreemd genoeg achter Pens argumenten op dit vlak was blijven staan), de liberale Ten Broecke Hoekstra en de werkgeversvertegenwoordiger van de Christelijke Emigratie Centrale T. Spaan. Laatstgenoemden wilden daar echter niet de consequentie aan verbinden van een beleidswijziging. De drie aanwezige vakbondsvertegenwoordigers,²⁰² die de wervingsacties voor buitenlandse werknemers ter discussie hadden kunnen stellen, hielden zich stil. Hun standpunt leek in de eerdere vergaderingen voldoende te zijn verwoord door Lageveen die had aangegeven te hechten aan de financiële ondersteuning bij emigratie (als onderdeel van het positieve emigratiebeleid). In deze context sloegen ze nadrukkelijk niet de weg in van nader overleg met de werkgeversorganisaties over mogelijke wederzijdse concessies rond emigratie en werving van arbeidskrachten.²⁰³ Meier creëerde met zijn redactiewijzigingen zodoende wel een bredere minderheid, maar het bleef uiteindelijk een minderheid.

Toch kwam dit bredere draagvlak hem ongetwijfeld goed van pas in de acties die hij vermoedelijk al had ondernomen om Haveman en Pen c.s. nog een klein koekje van eigen deeg te geven wat de beïnvloeding via de pers betreft. Op 19 juli, twee dagen voor de geplande Raadsvergadering, moest Haveman aan de tussentijds aangetreden katholieke minister van Sociale Zaken G.M.J. Veldkamp opbiechten, dat het advies – dat tegen de gewoonte in tijdens een besloten Raadszitting zou worden behandeld – gelekt was naar de pers. De jonge Haagse redacteur van het katholieke dagblad *De Volkskrant* Ad Langebent – de latere ‘schrik van het Binnenhof’ – dreigde met vroegtijdige publicatie ervan, tenzij hem een primeur werd gegund.²⁰⁴ Het artikel – dat uiteindelijk op 3 augustus de voorpagina zou halen – wekte de indruk dat het hele raadsadvies bestond uit

201 Het betrof een retourpercentage van immigranten van alle nationaliteiten.

202 P. Tjeerdsmā (CNV); Th. J. Loerakker (KAB) en J. Lageveen (NVV/ANAB), Notulen RvE, 21-07-1961, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 4.

203 De Lange wijst erop dat in de jaren 1950 de gebezigde argumenten voor de wervingsacties zoals vergroting of handhaving van productie (algemeen economisch belang) bij de vakbonden leidde tot begrip, mits er geen verdringing van Nederlandse werknemers zou optreden. De Lange, *Staat, markt en migrant*, 67-87, m.n. 73; in 1958 had het NVV in stukken aan het AEC expliciet aangegeven dat ‘de kraan open moet blijven’, KDC, archief AEC, inv.nr. 24.

204 Haveman aan Veldkamp, 19-07-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 303; vgl. http://nl.wikipedia.org/wiki/Ad_Langebent (geraadpleegd 11-10-2013).

lijnrecht tegenover elkaar staande meerderheids- en minderheidsstandpunten. Qua bewoordingen vertonen enkele cruciale passages opvallende overeenkomsten met een artikelletje dat Meier schreef voor *De katholieke Werkgever*.²⁰⁵ Voor Meier betekende het wellicht enige genoegdoening voor het gebrek aan directe invloed dat hij had ervaren.

Bevindingen

De agendering van dit belangrijke advies kwam van het kabinet zelf, alhoewel daarbij direct moet worden aangetekend dat het al langer op de rol stond en dat minister-president De Quay hier als ex-voorzitter van de Raad weet van had. Anders dan in de voorgaande casestudies waren de actoren van de kernorganen binnen het bestel – commissaris en Bestuur – zich bewust van het feit dat er rekening moest worden gehouden met externe maar ook interne kritiek. Dat gebeurde vooral door een relatief ‘open’, maar weldoordachte samenstelling van de commissie van preadvies na te streven. Het strategisch vernuft bij het uitnodigingsbeleid en de splitsing in werkgroepen leek daarbij niet in de laatste plaats uit de koker te komen van de nieuwe voorzitter van de Raad, de ex-minister van Sociale Zaken Suurhoff. De vertegenwoordigers van de georganiseerde werkgevers en de ondernemers roerden zich ditmaal wel nadrukkelijk. Binnen het bestel kregen ze echter onvoldoende voet aan de grond. Dat hing deels samen met het feit dat enige van de Kamerleden in de commissie van preadvies, waarvan er meerdere banden hadden met de agrarische sector, gebruik maakten van de parlementaire arena bij het pareren van onwelgevallige kritiek. Het tegengeluid van de ondernemers werd in het raadsadvies uiteindelijk dermate gecontroleerd gebracht, dat de kans op effect in de zin van bijstelling van uitgangspunten van het emigratiebeleid klein was.

Bruynzeels club, het Verbond van Nederlandse Werkgevers zou het voor hun achterban teleurstellende resultaat nog eenmaal bekritisieren, ditmaal volledig van buitenaf. In nauw overleg met Meier en G.C. van Dijk werd in de maanden augustus en september gewerkt aan een formeel werkgeversstandpunt, dat eind september 1961 in een brief aan de Minister van Sociale Zaken en de Tweede Kamer zou worden aangeboden. Pas in deze fase werd er vanuit het Verbond voor Protestant Christelijke Werkgevers op gewezen dat het hier ging ‘om een zaak die evengoed werknemers raakt. Als zij mee zouden willen, zou dit [het] standpunt kunnen versterken’. Dat zoiets niet meer op korte termijn bewerkstelligd kon worden, besepte men maar al te goed. De enige tegenzet die ‘de povere indruk’ die de brief zou maken, werkelijk zou kunnen camoufleren, was de ‘SER voorstellen op eigen initiatief advies aan de Regering uit te brengen’.²⁰⁶ Ook een dergelijk initiatief was niet meer van de grond te krijgen voor de behandeling van de begroting van 1962, waarin het Raadsadvies een cruciale rol zou

205 ‘Advies aan regering. Voorzichtiger bij emigratie’ *De Volkskrant*, 03-08-1961; vgl. ‘Advies inzake het emigratiebeleid’ concept door E.W. Meier, KDC, archief AKWV, inv. nr. 2311.

206 Alle citaten: brief VNW 23-08-1961, handgeschreven commentaar, HDNP, archief VPCW, doos 62. Voor de eindversie van de brief aan de minister, Jaarverslag VPCW 1961, 63-64 en 132-133, HDNP, archief VPCW, doos 59.

spelen. Het tijdig mobiliseren van de eigen of andere beroepsgroepen, inclusief de parlementaire schakels – een tactiek waar de centrale landbouworganisaties door ervaring van jaren zo sterk in waren geworden – behoorde veel minder tot het strategische arsenaal van de overige georganiseerde werkgevers.

Besluit

Eind jaren 1950 bleek een aantal van de kinderziektes waarmee het emigratiebestel in de beginjaren kampte, overwonnen. Zowel het institutionele raamwerk als het beleidsadagium was stevig verankerd geraakt.²⁰⁷ Actieve stimulering van emigratie was gebaseerd op de visie dat op lange termijn de bevolkingsgroei in Nederland relatief hoog zou blijven en de economie altijd aan conjuncturele schommelingen onderhevig zou zijn. Bovendien zouden er zich altijd nieuwe groepen in de beroepsbevolking aandienen, die structureel slecht inpasbaar bleken en waarvoor alternatieven elders gewenst waren. Diverse van de onderscheiden beleidsactoren huldigden de opvatting dat zorg voor alternatieve mogelijkheden voor deze groepen ook een onderdeel vormde van de ‘maakbare’ verzorgingsstaat. De positieve waarden die zij toekenden aan het fenomeen emigratie – van cultuuropdracht tot emanciperende factor – maakte hen tot een hecht verbond binnen het bestel. Zodoende meende een meerderheid van de betrokken beleidsactoren eind jaren 1950 dat instandhouding van de veelsoortige emigratiebetrekkingen en het openhouden van de emigratiekanalen vereisten waren voor de continuïteit van het beleid. Hun handelen was erop gericht om dit te bereiken.

De institutionele integratie van het overleg was met de permanente toelating van de Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging en de Gereformeerd Emigratie Stichting tot de Raad voor de Emigratie begin 1957 min of meer voltooid. Dit is later dan de grens voor innovatief corporatisme die Visser en Hemerijck vrij absoluut stelden op 1950, het oprichtingsjaar van de SER.²⁰⁸ Op grond van de eerste casus valt vast te stellen dat beide organisaties ook echt werden uitgenodigd deel te nemen aan het overleg in adviessituaties, in tegenstelling tot eerdere jaren.²⁰⁹ Het bestel leek zich daarmee verder te hebben verwijderd van zijn overwegend neocorporatieve trekken uit de wetgevingsfase. De analyse van de twee laatste adviesprocedures maakt echter duidelijk dat dit deels schijn was. De centrale landbouworganisaties wisten – met medewerking van de ambtelijke actoren binnen het bestel – op uitgekiende wijze de pro-emigratiekrachten te bundelen. Het kabinet Drees III bijvoorbeeld hield terdege rekening met hun machtspositie, getuige de afwijzing van het voorstel de Raad via een spoedpro-

207 Voor de toepassing van het model van Visser en Hemerijck en een ‘algemene’ vergelijking tussen Nederlandse en Belgische instituties van de overlegeconomie over deze periode: Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang*, 165-167.

208 Ook Vercauteren zet vraagtekens bij de fasering (die hij in zekere mate normatief acht) van de indeling van Visser en Hemerijck. Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang*, 14.

209 Zie bijvoorbeeld de samenstelling van de commissies van preadvies voor subsidie en kredietverlening (1954), Raad voor de Emigratie, *Advies credietverlening*, 3.

cedure te laten adviseren. Deze positie is mede te verklaren door de dubbellidmaatschappen van hun vertegenwoordigers in Raad en Bestuur. Het optreden van deze groep had echter repercussies op een ander vlak. Het kwam het maatschappelijk draagvlak, dat al barsten was gaan vertonen onder druk van de veranderende sociaal-economische omstandigheden, niet ten goede.

Binnen het bestel werd dit vooral zichtbaar bij de niet-agrarische werkgevers en ondernemers. Waar zij zich in de adviesprocedure over voorlichting en propaganda nog betrekkelijk eenvoudig buiten spel hadden laten zetten, bepleitten ze in het laatst behandelde advies een nieuw beleidsparadigma. Ze wilden een stringente beperking of zelfs stopzetting van het stimuleringsbeleid, zeker in de beginfase van het overleg. Gaande de procedure moesten ze echter veel water bij de wijn doen – deels gedwongen door de onevenwichtige machtsverdeling in het bestuurlijke deel van het bestel, deels door eigen onmacht. Het advies ging niet verder dan aanbevelingen die als technische bijstellingen kunnen worden getypeerd: bestel en beleid bleven qua opzet gelijk, maar zouden qua omvang en financiering worden aangepast aan de teruglopende emigratiecijfers. Zo bestond bij een meerderheid van de diverse beleidsactoren consensus, zowel wat de mate van institutionele integratie betreft als het vigerende beleidsparadigma. Daarmee bleef werkelijk beleidsleren vooralsnog achterwege. Bij de minderheid van de niet-agrarische werknemers werd echter de tendens sterker om de 'grote broer' binnen het Nederlandse overlegstelsel, de Sociaal-Economische Raad, als breekijzer te laten fungeren om beleidsveranderingen te forceren.

Haveman was niet blind voor het afbrokkelen van de maatschappelijke steun voor het emigratiebeleid en evenmin voor de mogelijke institutionele consequenties voor het eigen emigratiebestel. Om evident beleidsfalen in de ogen van de publieke opinie voor te blijven, zou hij in de begeleidingsnota die hij voor de ministerraad schreef bij het Raadsadvies over het toekomstige emigratiebeleid een aantal bijna terloops gestelde aanbevelingen uitvergroten. Zijn bewustwording van de noodzaak tot verandering was in de voorgaande vier jaren gestaag gegroeid. Dat kwam niet alleen door de afnemende steun in Nederland, maar ook door nieuwe ontwikkelingen op internationaal vlak. De eenwording van de Europese markt was er daar één van, maar ook de wisseling van de wacht in Amerika, waar Dwight D. Eisenhower plaats maakte voor John F. Kennedy. Het Intergovernmental Committee for European Migration was daardoor in onrustig vaarwater terecht gekomen. Intern werd al enige tijd koortsachtig nagedacht hoe de consequenties hiervan voor de eigen organisatie konden worden beperkt. De situatie werd in Havemans ogen acuut toen hem in het voorjaar van 1961 de ontslagaankondiging van de directeur van het ICEM bereikte.

Hoofdstuk 8

WISSELWERKING MET DE INTERNATIONALE CONSTELLATIE

Hoewel het Intergovernmental Committee for European Migration na de dubbelcrisis van 1956 in Hongarije en Suez voor het oog van de buitenwereld goede sier maakte als vluchtelingenorganisatie, namen binnenshuis de problemen toe. De toch al niet rooskleurige financiële situatie kreeg in de zomer van 1957 een organisatorische component toen de organisatie figuurlijk werd onthoofd door het verongelukken van de zeer daadkrachtige tweede man Pierre Jacobsen. De situatie op het hoofdkwartier in Genève, dat permanent onder leiding stond van een Amerikaanse directeur vanwege Washingtons financiële bijdrage, werd zelfs door de Verenigde Staten omschreven als 'chaotic and paralysed'.¹ Er volgde een ondoorzichtige interne machtsstrijd om de positie van adjunct-directeur. Ook de naam van de Nederlandse Commissaris voor de Emigratie Haveman viel, maar ondanks steun van Australië viel de keuze niet op hem. Nadat de Franse kandidaat als winnaar uit de bus was gekomen, konden de werkzaamheden vooralsnog worden voortgezet. Het risico van uiteenvallen van de organisatie was echter niet geweken. In 1958 luidde het hoofd van de Amerikaanse ICEM-delegatie George Warren de financiële noodklok. Diverse lidstaten ontwikkelden in de daarop volgende jaren plannen om het tij te keren. Van Nederlandse zijde kwamen deze uit de kokers van de (voormalige) Nederlandse landbouwattaché en ICEM-vertegenwoordiger te Washington R.L. Beukenkamp en Haveman zelf.

De Verenigde Staten schroefden begin 1960 de druk op. Ze wilden een antwoord op de vraag waarom de Verenigde Staten intercontinentale emigratie uit het inmiddels welvarende Europa nog 'zo sterk' financieel zouden moeten steunen. De economische hulpverlening aan Europa was immers al beëindigd. Warren had zowel Nederland als Australië om argumenten verzocht om deze vraag te kunnen pareren.² Haveman had per kerende post geantwoord. Nadat de Verenigde Staten bij de ICEM-conferentie van december 1960 een gezamenlijk standpunt inzake deze kwestie hadden geëist, had hij het initiatief genomen om informeel met alle zes Europese emigratielidstaten om tafel te gaan zitten. Tijdens de eerste succesvolle bijeenkomst begin 1961 werd afgesproken dit soort besprekingen vertrouwelijk te houden met een frequentie van tweemaal per jaar, telkens op de twee dagen voorafgaand aan de reguliere ICEM-conferenties.³ Het belangrijkste doel was strategische afstemming en coördinatie. Dit

1 *Jaarboek Buitenlandse Zaken 1956-1957*, 159; dossier benoeming adjunct-directeur ICEM, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 393.

2 Haveman aan Van Rooy, 01-02-1960 en Verslag Haveman januarizitting ICEM-executive Committee, 16-02-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 408.

3 Na 1964 zou dit worden teruggebracht tot 1x per jaar, voorafgaand aan de begrotingsbesprekingen. Het feit dat Haveman initiatiefnemer was blijkt uit een bedankbrief

was nodig om de ICEM-organisatie overeind te houden, inclusief het Amerikaanse aandeel in de financiering. Tegelijkertijd kon zo worden vermeden dat de emigratielanden elkaars belangen zouden schaden door gebrek aan inzicht in elkaars beleid, aldus Haveman.⁴

Dit proces dreigde echter door de onvoorziene ontslagaanvraag van de directeur van het ICEM Marcus Daly doorkruist te worden. Op 23 juni 1961 maakte Daly bekend te vertrekken, maar pas in het voorjaar van 1962. Met het eerste feit hadden de lidstaten hoegenaamd geen probleem, met het tweede des te meer. De Australische Secretary of Immigration 'Tas' Heyes nam samen met zijn 'migration twinbrother' Bas Haveman het initiatief om direct protest aan te tekenen bij George Warren.⁵ Zij gaven aan het onacceptabel te vinden om in deze tijden van grote verandering te maken te hebben met een demissionaire directeur. Naar hun smaak zouden de geplande septemberbijeenkomsten die nodig waren om de financiën op orde te krijgen en de koers van het ICEM te verleggen al geleid moeten worden door zijn opvolger. Deze kon dan uiterlijk een maand later in de reguliere raadszitting worden benoemd. In overleg met Heyes ging Haveman nog een stap verder. Hij stuurde een afschrift van hun brief aan Warren naar de vertegenwoordigers van het informele emigratielandenoverleg én de Braziliaanse ICEM-afgevaardigde met het verzoek informeel of formeel een soortgelijke actie te ondernemen. Louter instemmende reacties waren het resultaat, hoewel sommigen het besluit om een protestbrief aan Warren te sturen, neerlegden bij hun delegatiehoofden.⁶

Er volgde een hectische maand voor Haveman. Het conceptrapport met een toekomstvisie op het Nederlandse emigratiebeleid moest eerst door de voltallige Raad voor de Emigratie worden geloodst. Vervolgens moest hij zijn nieuwe KVP-minister van Sociale Zaken Veldkamp zien te overtuigen van de ingenomen standpunten en een begeleidend advies voor de ministerraad schrijven. Daarnaast had hij zijn ICEM-emigratiecollegae op korte termijn een *working-paper* toegezegd, waarin hij concrete voorstellen voor een vernieuwd ICEM zou doen. Hij liet de Spaanse gedelegeerde, die gastheer zou zijn, weten dat het 'van onschatbare waarde en van grote invloed [zou] kunnen zijn, indien tevoren overeenstemming over deze voorstellen – al dan niet aangevuld of geamendeerd – in onze Europese groep zou kunnen worden bereikt'.⁷ Kort daarop kreeg hij een telefoontje dat zijn man-in-Washington contact had gehad met 'Gerrit de Oude' (oftewel George Warren), die hem 'met klem had verzocht nog niet door

van de Griekse gedelegeerde na de 1^e bijeenkomst, 08-02-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 520.

- 4 Haveman aan Van Rooy, 24-01-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 520. Vgl. Raad voor de Emigratie, *Advies emigratiebeleid*, 23, 52 waar dit op zeer impliciete wijze is geformuleerd.
- 5 Heyes en Haveman aan Warren, 07-07-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 392. Typering door Haveman (aan Heyes), 31-12-1958, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 1239. Vgl. Van Faassen, 'Selling Images', 6.
- 6 Concept/minuut 11-07-1961 (verzonden 14-07-1961). Haveman veranderde de tekst voor de Braziliaanse afgevaardigde dusdanig dat deze onwetend bleef van het informele emigratielandenoverleg. Reacties inliggend in het dossier, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 392.
- 7 Vertaling brief Haveman dd. 28-07-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 520.

te geven dat overeenstemming was bereikt' inzake het ontslag van Daly per 23 september.⁸ De lobbyactie van Haveman en Heyes was succesvol geweest. Over een eventuele opvolger was echter 'in omgeving Gerrit nog geen opinie gevormd'.⁹ Op 7 augustus zou het bericht van Daly's vertrek formeel wereldkundig worden gemaakt, precies vier dagen voordat Haveman zijn toegezegde ICEM-voorstellen de deur uitdeed.¹⁰

Op diezelfde dag kreeg Haveman het dringende verzoek om per direct het vliegtuig naar Washington te nemen.¹¹ Er bleek nu een interne Amerikaanse crisis rond het ICEM te zijn ontstaan.¹² Eenmaal gearriveerd werd hem duidelijk dat hij persoonlijk onderdeel uitmaakte van de oplossing voor deze onverwachte problemen.

Internationale liberaliseringstendensen op economisch vlak

Dit laatste hoofdstuk gaat in op de dynamiek die zich ontwikkelde tussen het Nederlandse bestel en de internationale constellatie en op de effecten ervan voor de Nederlandse situatie op migratiegebied. Zowel op mondiaal niveau als binnen het integrerende Europa manifesteerden zich op economisch terrein tendensen tot liberalisering tegen het einde van de jaren 1950. De dekolonisatieprocessen, die zich via Azië en het Midden-Oosten vanaf het midden van de jaren 1950 vooral naar Afrika verplaatsten, hadden in de Verenigde Staten geleid tot een verschuiving van aandachtspunten. In het kader van de Koude Oorlog waren veel beleidsterreinen jarenlang ondergeschikt gemaakt aan veiligheidskwesties. Na zijn aantreden in 1960 zou John F. Kennedy hulp aan onderontwikkelde landen een meer zelfstandige plaats bieden. Voorwaarde daarvoor was een liberalisering van de wereldhandel, die het mogelijk moest maken om de minder ontwikkelde landen van het Zuidelijk Halfrond in hun economische groei te stimuleren.¹³ Met de dreiging van het communistische Cuba in de achtertuin zouden de Verenigde Staten zich zelf vooral gaan richten op economische hulp aan Latijns-Amerika. De financiële middelen om initiatieven op dit vlak te kunnen ontplooiën gingen deels ten koste van het budget voor vluchtelingenmigratie. Dat maakte de financiering van intercontinentale migratie en het voortbestaan van het Intergovernmental Committee for European Migration onzeker. Anderzijds bood ontwikkelingssamenwerking een geheel nieuw 'jachtterrein' voor naties en organisaties om zich te profileren of te profiteren van de bijbehorende financiële prikkels.

Welvaartsdeling en Derde Wereld-problematiek waren in elk geval onder-

8 Telegram Tuinman aan emigratiecommissariaat (nemigraco 168, Haveman persoonlijk, 04-08-1961, exh. 05/07-08-1961. In de marge: 'Reeds telefonisch doorgegeven', NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 392.

9 Telegram Tuinman aan emigratiecommissariaat, 04-08-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 392.

10 Van Boetelaer aan Haveman, 07-08-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 392.

11 Haveman aan Warren, 25-08-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 392.

12 Haveman aan Warren, 25-08-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 392.

13 *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking II*, Dierikx e.a. ed., Inleiding, xiv.

werpen waar ook de Nederlandse samenleving zich in de jaren 1960 in toenemende mate voor ging interesseren. De historicus Marc Dierikx wijst erop dat het hierbij niet uitsluitend ging om idealisme maar veeleer om een welbegrepen eigenbelang. De Nederlandse exporteconomie had baat bij een vrijere wereldhandel, die de economische groei van de minder ontwikkelde landen een prikkel moest geven. Die betrokkenheid uitte zich in tal van initiatieven. Deze varieerden van de instelling van een Nationale Adviesraad in 1963 tot pogingen van werkgeversbonden deel te nemen aan kapitaalverschaffingsconsortia via de Wereldbank, de oprichting van nieuwe particuliere organisaties en een sterkere interdepartementale ambtelijke bemoeienis op het terrein van ontwikkelingshulp in 1964. In 1965 zou het kabinet Cals (1965-1966) als eerste een ministerspost reserveren voor Ontwikkelingshulp in plaats van het gebruikelijke staatssecretariaat.¹⁴ De vormgeving van een gemeenschappelijke Europese markt stond echter nog hoger op de politieke agenda. Het vereiste alertheid en inzicht om tot een optimale afstemming van nationaal en Europees beleid te komen op de diverse beleidsterreinen. Dat gold zeker voor sectoren die het in eigen land moeilijk hadden, zoals de landbouw.

Nu Europa had bewezen inmiddels financieel weer op eigen benen te kunnen staan, werd ook daar immers hard gewerkt om een nadere invulling te geven aan een liberaler handels-, betalings- en personenverkeer. De zes oorspronkelijke lidstaten van de EEG slaagden erin om geleidelijk tot een succesvolle regulering van het vrije verkeer van werknemers te komen. Dat gebeurde ondanks het feit dat bij vijf van hen honorering van de liberalisering van het personenverkeer binnen Europa, waar Italië zo hard op aandrong, ogenschijnlijk strijdig was met het directe nationale belang, zoals Goedings aantoonde. In haar verklaring introduceerde ze een nieuwe factor, namelijk de specifieke onderhandelingsstructuur waarin het overleg plaatsvond. Deze bestond uit diverse onderhandelingsrondes, verspreid over een aantal jaren, waarin telkens naast het vrije verkeer van werknemers ook andere kwesties werden besproken. Zodoende kon er – via informele afspraken – uitruil plaatsvinden over stemgedrag. Zo toont ze aan dat tijdens de derde onderhandelingsronde Italië bijvoorbeeld steun toezegde aan Nederland wens ten aanzien van het Europese landbouwbeleid, als Nederland bereid was zich soepel op te stellen ten aanzien van Italië's migratiewensen.¹⁵ Door deze wijze van overleg werd blokvorming voorkomen.

Een kwestie die echter ook Goedings onvoldoende helder krijgt, is die van de mogelijke samenhang tussen de beleidsdiscussies over het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging binnen de EEG (respectievelijk art. 48 en 49 en art. 52 van het Verdrag van Rome van 1957; samen onderdeel van het 'personenverkeer') en die over intercontinentale emigratie. Ten minste drie van de EEG-lidstaten – naast Italië ook Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland – zagen zichzelf in deze laatste discussie op dat moment nog als emigratieland, al benoemde de BRD dat niet meer altijd hardop. Van de overige twee Beneluxlanden gold zeker België als een in emigratie geïnteresseerd land, gezien de stroomversnelling waarin de dekolonisatie van Belgisch Congo eind jaren 1950 belandde.¹⁶

14 Ibidem, inleiding xviii-xx.

15 Goedings, *Labor Migration*, 140, 185, 335-339.

16 Zie bijlage 5; voor Nederland, vgl. Van Eijl, *Tussenland*, 20, 24, 71, 196.

In hoofdstuk 3 is stilgestaan bij het heersende historiografische beeld dat het aan multilaterale regulering van internationale arbeidsmigratie heeft ontbroken, behalve binnen het integrerende Europa. Bij intercontinentale migratie zou er een voorkeur bestaan voor bilateraal overleg en verdragssluiting.¹⁷ Toen is tevens betoogd dat het Intergovernmental Committee for European Migration weliswaar een relatief licht intergouvernementeel verband vormde, maar dat het gezien de organisatorische structuur in potentie een podium vormde voor multilateraal overleg over internationale migratie, kortom voor regimevorming of vormen van governance. In dit hoofdstuk wordt onderbouwd dat de discussies over intercontinentale migratie en migratie binnen Europa in de praktijk niet volledig los van elkaar stonden. Zowel op de diverse nationale niveaus als op het internationale vlak raakten ze elkaar en hebben ze elkaar beïnvloed.¹⁸ We zullen betogen dat het ICEM aan Europese emigratielanden een parallel onderhandelingsplatform bood voor beleidscoördinatie en dat dit de nationale beleidsdiscussies in Nederland over emigratie en immigratie beïnvloedde.

Om dit te onderbouwen wordt eerst aandacht besteed aan de plannen die Nederland vanaf 1958 inbracht om het ICEM in rustiger vaarwater te krijgen. Daarbij is gelet op de relatie met de discussie over het vrije verkeer van personen binnen Europa. Vervolgens is nagegaan wat de invloed van deze ontwikkelingen is geweest op het Raadsadvies over het emigratiebeleid van 1961 en de aanbevelingen die Haveman eraan verbond voor de ministerraad. Tevens is nagegaan hoe de internationale contacten de onderlinge samenwerking binnen het Nederlandse bestel beïnvloedden, zowel voor als na het vertrek van Haveman als Commissaris. Zijn aanstelling als directeur bij het ICEM vond immers plaats op een cruciaal moment, per 1 januari 1962. Zowel het Intergovernmental Committee for European Migration als het Nederlandse emigratiebestel hadden op dat moment te maken met afkalvende steun. Ook voor de daaropvolgende jaren is nagegaan welke wederzijdse contacten er waren en welke effecten dat had, zowel voor de richting van het Nederlandse emigratiebeleid als op institutioneel vlak. In het besluit komen de lijnen uit beide hoofdstukken van dit deel samen en is het resultaat van het leerproces, zoals vastgelegd in de emigratiewet van 1967, geduid in termen van het model van Visser en Hemerijck.

17 Zie hiervoor de inleiding en hoofdstuk 3: Zolberg als geciteerd in Goedings, *Labor Migration*, 313; Hollifield, 'The politics of international migration', 160-161; Romero, 'The case of Italy', 58; vgl. Goedings, 'Controlemechanismen', 178.

18 De 'two level games theories' die Goedings gebruikt voor de Europese situatie bevat expliciete elementen die met het begrip 'governance' kunnen worden aangeduid. Deze theorieën zien de processen van nationale en internationale onderhandelingen over een beleidsdossier als onderling samenhangende processen. Als uitgangspunt voor de internationale onderhandelingen gelden de nationale preferenties, die het mandaat bepalen dat een nationale onderhandelingsdelegatie krijgt. Een dergelijk mandaat komt meestal tot stand via een collectief besluitvormingsproces waarin middenveldactoren als werkgevers en werknemers etc. een belangrijke rol spelen. In het internationale onderhandelingsproces trachten de betrokken staten een resultaat te behalen dat past bij hun nationale preferenties. De uitkomst kan hier echter van verschillen. Waar de theorie aanvankelijk verklaringen hiervoor zocht in de positie van een staat in het internationale krachtenveld, wordt tegenwoordig daarnaast de invloed gewogen van zogenaamde transgouvernementele netwerken, netwerken van ambtenaren, die relatief zelfstandig functioneren onder de politieke top. Vgl. Goedings, *Labor Migration*, 26 (noot 28); Keohane en Nye, 'Transgovernmental relations', 41-44.

Intercontinentale emigratie in relatie tot een Europees migratiebeleid

Nederlandse voorstellen voor een doorstart van het ICEM

Anderhalf jaar voordat Haveman hals-over-kop naar Washington zou afreizen, was George Warren vanuit het State Department begonnen met het afgeven van signalen dat het Intergovernmental Committee for European Migration wel eens zijn langste tijd kon hebben gehad. De Nederlandse ICEM-vertegenwoordiger in Washington Beukenkamp was echter al langer bezig met visieontwikkeling op een mogelijk nieuwe invulling van taken. Beukenkamp, goed op de hoogte van de Amerikaanse zienswijze op hulpverlening aan minder ontwikkelde landen, beklemtoonde het groeiend belang dat er in deze aan multilaterale samenwerking werd gehecht. Hij meende echter dat er weinig creatief werd nagedacht over de daarbij behorende *human resources* factor. In zijn visie zou het ICEM bij uitstek geschikt zijn om een functie als internationaal 'clearing-instituut' te vervullen, dat zorgde voor een 'intelligente' herverdeling van menselijke expertise.¹⁹ De lidstaten bestonden immers enerzijds uit ex-koloniale mogelijkheden met 'vrijgekomen' buitenlandse expertise en anderzijds uit minder ontwikkelde landen met een vraag naar kennis en vakbekwame arbeidskrachten. Hij zette zijn gedachten op papier en stuurde ze naar het Emigratiecommissariaat.

Haveman zelf zocht het voortbestaan van het ICEM aanvankelijk vooral in het gezond maken van de financiën en een transparantere organisatie. Alleen zo zou het ICEM als niet-permanente instantie ook op langere termijn kunnen gaan plannen. Voor Beukenkamps visie om het ICEM in te schakelen op terrein van internationale hulpverlening viel echter ook veel te zeggen, uit strategisch oogpunt. Hij besloot beide gezichtspunten met elkaar combineren. Uitgaande van de veronderstelling dat stimulering van emigratie op lange termijn alleen acceptabel zou blijven als de samenhang tussen emigratie en economische expansie van het ontvangende land inzichtelijk viel te maken, bepleitte hij vanaf eind 1958 de oprichting van een Overseas Migration Development Fund, naar voorbeeld van de International Bank for Reconstruction and Development.²⁰

Een dergelijk fonds kon zowel een oplossing betekenen van het managementprobleem van het ICEM als de organisatie een nieuw doel geven, met handhaving van het oorspronkelijk doel.²¹ Door namelijk het financiële beheer van het fonds volledig los te koppelen van de operatie, zou er geen bezwaar meer zijn om 'ICEM II', zoals Haveman het noemde, een permanente status te geven. De uitvoerende organisatie moest onder leiding staan van een managementteam met verstand van migratie. Het fonds, daarentegen, zou onder een bestuur komen dat uitsluitend was samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten die financieel bijdroegen. Het voorzitterschap was voorbehouden

19 Nota Beukenkamp 25-07-1958, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 400 en NA, Landbouw / DIO 1950-1959, inv.nr. 764.

20 Speech Haveman tbv. ICEM-Council 14-11-1958; nota Van Neden aan Haveman, 05-01-1959, nota Haveman, februari 1959, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 408.

21 Lammers e.a., *Organisaties vergelijkenderwijs*, 90-91.

aan het land met de hoogste jaarlijkse bijdrage. Zodoende zou een onafhankelijker beoordeling van projectenvoorstellen mogelijk worden. De grote winst van een dergelijke opzet was dat er nog steeds emigratie van surplusbevolking uit Europa kon worden bekostigd. De nadruk kwam echter te liggen op het uitzenden van expertise die ten goede zou komen aan de economische ontwikkeling van het ontvangende land.²²

Hij zou deze visie verder uitwerken toen Warren begin 1960 bij hem aanklopte om tegendruk aan het State Department te kunnen geven. Bij Warrens keuze om Nederland en Australië hiervoor te benaderen zal ongetwijfeld hebben meegespeeld dat hij Haveman en Heyes inmiddels kende als kritisch constructieve denkers, die in staat waren het nut van ICEM intern en extern te beledeneren. Dat was geen overbodige luxe gezien de soms stroeve opstelling van lidstaten als Canada en de Scandinavische landen.²³ Haveman reageerde binnen een week. Zijn gevoel van urgentie was geprikkeld door het feit dat hij tijdens diezelfde januarizitting van het ICEM meermalen was benaderd door het Tweede Kamerlid De Kort. De Kort woonde de ICEM-zitting bij als bestuurslid van de International Catholic Migration Commission (ICMC), één van de non-gouvernementele organisaties die stevast op een uitnodiging van het ICEM kon rekenen.²⁴ De Kort had Haveman eveneens zijn bezorgdheid getoond, zowel over het behoud van toegezegde gelden aan het ICMC, maar vooral over het tanende belang van het ICEM in de ogen van het State Department. Hierop waren ter plaatse besprekingen gevolgd tussen Haveman en vier andere ICMC-bestuursleden.²⁵

Havemans stuk aan Warren bevatte zowel vertrouwelijke overwegingen als argumenten die Warren kon gebruiken om zijn meerderen te overtuigen of zelfs een breder publiek. Deze publieksargumenten appeleerden vooral aan de combinatie van maakbaarheids- en veiligheidsdenken die op dat moment gangbaar was binnen de Verenigde Staten. De toverwoorden waren structurele economische hulp aan Latijns Amerika en het kanaliseren van bevolkingsexplosies, waarmee bijvoorbeeld ook het naoorlogse Japan kampte.²⁶ Haveman benadrukte het feit dat de onevenwichtige verdeling tussen overbevolkte en onderbevolkte landen in de vrije westerse wereld kon leiden tot economische, sociale en collectieve veiligheidsproblemen, ondanks het evidente economische herstel van de voorgaande jaren. Een multilaterale samenwerking op het gebied van migratie zou passen in een zich liberaliserende handelspolitiek, het streven naar multilaterale financiering van gemeenschappelijke defensieactiviteiten en gezamenlijke actie om minder ontwikkelde gebieden te ondersteunen.²⁷

22 Nota historisch overzicht financieringmoeilijkheden ICEM en pogingen die op te lossen (z.d.,1959), NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 408; vgl. *Jaarboek Buitenlandse Zaken 1959-1960*, 118.

23 NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 387, ICEM-lidmaatschap Scandinavische landen.

24 Zie voor de werkwijze van het ICEM hoofdstuk 3.

25 Verslag Haveman januarizitting ICEM-executive Cte, 16-02-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 408.

26 Vgl. *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking II*, Dierikx e.a. ed., Inleiding, xiv; Statistical Handbook of Japan. <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/co2cont.htm> (geraadpleegd 21-06-2012).

27 Memorandum Haveman januari 1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 408.

Zijn meer vertrouwelijke overwegingen zette Haveman uiteen in de passages waar hij het nut van multilaterale samenwerking op het gebied van migratie toespitste op de situatie waarin Nederland en Duitsland zich op dat moment bevonden. Ze zijn onthullend voor het feit dat Haveman volledig redeneerde vanuit het nationale belang, van beide staten in dit geval. Dit wordt nog duidelijker wanneer we de argumentatie die hij gebruikte in het stuk aan Warren, vergelijken met zijn visie op een toekomstig Nederlands toelatingsbeleid in EEG-verband. Over die kwestie adviseerde Haveman namelijk de dag erop aan zijn minister Van Rooy, in reactie op een nota van Justitie voor de ministerraad.

Haveman benoemde voor Warren het probleem, waarmee emigratielanden met een aantrekkende economie te maken hadden. Regeringen van emigratielanden werden in perioden van economische voorspoed geconfronteerd met een 'paradoxe situatie': 'in view of its long-term policy the migration effort has to be continued, though the short-term situation makes this seem unnecessary and gives ground for some opposition'.²⁸ Uit deze formulering blijkt opnieuw de toenmalige aanname dat emigratiebeleid alleen zin had als structuurbeleid. In het vorige hoofdstuk kwam dit naar voren in de argumentatie die werd gebruikt in de Raadsadviezen, alhoewel daar uiteindelijk het paradoxale karakter zou worden ontkend. Multilaterale samenwerking via een internationale organisatie kon volgens Haveman een oplossing bieden om uit deze situatie te komen. Een dergelijke organisatie kon immers taken overnemen, die regeringen zelf beter even niet ter hand konden nemen als gevolg van de binnenlandse politieke situatie. 'Strong propaganda' was zo'n voorbeeld van een activiteit die zowel de Duitse als Nederlandse regeringen voorlopig beter aan een internationale instantie konden overlaten, zoals Haveman op grond van zijn eigen recente ervaringen schreef.²⁹

Haveman eindigde met de opmerking dat het propaganderen van overzeese migratie niet in tegenspraak was met de ontwikkelingen op het gebied van de Europese integratie. Overzeese emigratie zou in zijn optiek een tegenwicht moeten bieden tegen regionaal isolationisme. Door de sterker wordende Europese economie zou er meer migratie ontstaan onder bepaalde categorieën werknemers, terwijl andere categorieën door toenemende rationalisatie en werkverdeling juist overbodig zouden worden. Een uit politiek en economisch oogpunt noodzakelijk evenwicht kon alleen worden bereikt als overzeese emigratie als complementair beleid werd gehandhaafd.³⁰

Het feit dat Haveman zich over de Europese situatie uitliet tegenover War-

28 Memorandum Haveman januari 1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 408.

29 Memorandum Haveman januari 1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 408. Haveman had op dat moment al dankbaar gebruik gemaakt van ICEM-gelden voor voorlichtings- en propaganda activiteiten binnen Nederland gericht op actieve werving. Zo had hij bijvoorbeeld in 1959 het Nederlandse Vrouwencomité verzocht een door ICEM-gefinancierde 'opstelwedstrijd' te organiseren waarin emigranten-vrouwen over hun ervaringen schreven met als doel het 'emigratie-minded' maken van de Nederlandse vrouw. Van Faassen, 'Vrouwen in den vreemde, 328; NA, Directie Emigratie, inv.nrs. 566-567. Voor propaganda activiteiten als beleidsinstrument voor het 'industrie-minded' maken van de bevolking, begin jaren 1950, zie Böhl, *Nederland industrialiseert!*, 292-296.

30 Memorandum Haveman januari 1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 408.

ren was niet toevallig. Het emigratiecommissariaat was in de voorgaande zes maanden steeds nauwer betrokken geraakt bij het interdepartementale overleg over de liberalisatie van personenverkeer binnen de pas opgerichte Europese Economische Gemeenschap.

Het Emigratiecommissariaat en het overleg over het vrije verkeer van personen

In het Verdrag van Rome (1957) hadden de EEG-lidstaten vastgelegd dat de gemeenschappelijke markt aan het einde van de overgangperiode (1970) tot stand moest zijn gebracht. Het vrije verkeer van personen vormde daarvan een onderdeel. Het verdrag bevatte hierover twee hoofdstukken: één over 'de werknemers' (artt. 48-51) en één over 'het recht van vestiging' (artt. 52-58).³¹ De onderhandelingen uit de eerste fase, die tot richtlijnen of verordeningen over dit onderwerp zouden moeten leiden, vonden plaats tussen juni 1959 en juli 1961.³² De Europese Commissie had het maken van voorontwerpen verdeeld: in ambtelijk Brussel had het Directoraat-Generaal voor de Interne Markt opdracht gekregen zich te buigen over de vrije vestiging van zelfstandigen, terwijl het Directoraat-Generaal van Sociale Zaken het vrije verkeer van werknemers voorbereidde.³³ Los van het feit dat de coördinatie tussen de twee directoraten in Den Haag als 'gebrekig' werd ervaren, is het van belang ons te realiseren dat het vrije verkeer van personen dus niet uitsluitend ging om arbeidsmigratie, maar ook om vestigingsmigratie van (kleine) zelfstandigen en bedrijven. Dit verklaart namelijk de betrokkenheid van het emigratiecommissariaat bij het intensieve interdepartementale overleg dat in Den Haag plaatsvond naar aanleiding van deze materie.

In deze beginjaren van integratie sloot men in Den Haag niet uit dat de liberalisatie van personenverkeer ook tot een hogere emigratie (vestigingsmigratie) van met name Nederlandse landbouwers naar Frankrijk en Luxemburg zou kunnen leiden.³⁴ De organisatorische scheidslijn in ambtelijk Brussel was in wezen vergelijkbaar met de verdeling van migratieaangelegenheden binnen Sociale Zaken. In beide gevallen bleken de grenzen niet absoluut, ook niet binnen het Nederlandse departement. Weliswaar stond het interdepartementale overleg over het vrije verkeer van werknemers onder leiding van de Directie Arbeidsvoorziening (waar het Rijksarbidsbureau onder viel), maar dit werd bijgewoond door vertegenwoordigers van de Nederlandse Emigratiedienst of het emigratiecommissariaat, in elk geval in de beginfase. Vanaf 1960 werd de voormalig directeur van de Nederlandse Emigratiedienst Van Grevenstein zelfs

31 Deel II, titel III, hoofdstukken I en II. *Trbl.* 1957, no. 91.

32 Goedings, *Labor Migration*, hoofdstuk 3, aldaar 139, 149.

33 Respectievelijk DG Interne Markt, Directie Vestigingsrecht en Diensten en DG Sociale Zaken, Directie Arbeidskrachten, Afdeling Vrij Verkeer van Personen. Notitie aan Haveman, 06-08-1959, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 673.

34 Van Grevenstein (directeur NED) aan Directie Integratie Europa, 19-05-1959, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 673. Zie ook hoofdstuk 7 casus 2, Er is veel verzet en casus 3, Advies over een toekomstig emigratiebeleid.

in de Nederlandse delegatie opgenomen, zoals uit Goedings proefschrift blijkt.³⁵ Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Mansholt van Arbeidsvoorziening aanvankelijk vooral een uitstroom verwachtte van arbeidsmigranten uit Nederland naar Duitsland, België en Luxemburg, vanwege het inkomensverschil dat er met deze landen bestond als gevolg van de geleide loonpolitiek.³⁶ Niet alleen was coördinatie daardoor gewenst, maar door 'emigratie' binnen zijn directie te halen, anticipeerde hij op mogelijk expansief gedrag vanuit het emigratiebestel. Het emigratiecommissariaat achtte logischerwijs vooral het interdepartementale overleg over vestigingsvraagstukken voor zichzelf van belang.³⁷

Er is echter een tweede reden om kort stil te staan bij het feit dat het vrije verkeer van personen werd bepaald door twee hoofdstukken. Het ministerie van Justitie trachtte namelijk in deze fase op grond van het overleg over vrije vestiging (art.52) een medestander te vinden binnen Sociale Zaken om een al te soepele opstelling ten opzichte van het vrije verkeer van werknemers (artt. 48-49) te kunnen keren. Die medestander was het emigratiecommissariaat. Ambtenaren van Justitie hadden al in de jaren 1950 het argument in twijfel getrokken dat arbeidsimmigranten 'tijdelijk' in Nederland zouden verblijven.³⁸ Dit argument werd veelvuldig in het politieke debat gehanteerd. Ten aanzien van deze eerste implementatiefase van het vrije verkeer van personen concludeerde Bonjour dat Justitie zich fel verzette tegen enige vorm van Europese verplichting om gezinnen van arbeidsmigranten toe te laten. Dat zou namelijk de tijdelijkheid van het verblijf daadwerkelijk onder druk zetten. Justitie vond daarbij Economische Zaken en Sociale Zaken tegenover zich. Zij waren voorstanders van liberalisering, gezien de overspannen arbeidsmarkt, aldus Bonjour.³⁹ Gezien de competentiescheiding op migratiegebied binnen Sociale Zaken bleek deze kwestie echter genuanceerder te liggen.⁴⁰

Justitie probeerde de tegenstand vanuit Sociale Zaken te neutraliseren door het emigratiecommissariaat achter zijn standpunt te krijgen. Het departement hamerde erop dat het Verdrag van Rome als mogelijke consequentie had, dat het kostbare Nederlandse emigratie-, industrialisatie- en woningbouwbeleid te niet zou worden gedaan. Tegelijkertijd maakte Justitie gebruik van de samenhang tussen de – gescheiden gevoerde – besprekingen over de liberalisatie van vestiging en het werknemersverkeer, waarbij de 'vestigingsbesprekingen' op dat moment het verst waren gevorderd. De redenatie die Justitie eind januari 1960 daarvoor opzette in een nota voor de ministerraad, was als volgt. De gevolgen van de liberalisatie zouden alleen aanvaardbaar zijn als de emigratie van Nederlanders naar EEG-lidstaten – met behoud van het overzeese niveau – even om-

35 Zie bijvoorbeeld het verslag van het interdepartementaal overleg over vrij verkeer van werknemers van 08-07-1959; NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 673. Goedings, *Labor migration*, bijlage IV, 376.

36 Mansholt aan Haveman, 05-02-1959, NA, Directie Emigratie, 2.15.58, inv.nr. 152.

37 Zie hiervoor de verslagen van 06-08-1959; 19-11-1959; 07-12-1959. Vertegenwoordigers van het commissariaat werden ook opgenomen in de Nederlandse delegatie naar Brussel (onder leiding van Landbouw) van 'werkgroep III, Landbouwvestiging, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 673.

38 Bonjour, *Grens en gezin*, 45, 57; vgl. De Lange, *Staat, markt en migrant*, 26.

39 Bonjour, *Grens en gezin*, 67; Goedings, *Labor Migration*, 165.

40 Met dank aan Bonjour voor de tip dat er mogelijk betrokkenheid van het emigratiecommissariaat was geweest in deze kwestie.

vangrijk zou zijn als immigratie in Nederland. Aangezien dat niet voor de hand lag, was het beter de vrijheid van vestiging zoveel en zo lang mogelijk af te remmen om zodoende bij de latere onderhandelingen over het werknemersverkeer een precedent te hebben.⁴¹ In de praktijk zou dat kunnen met een beroep op art. 56 (openbare orde). Van te voren had Justitie herhaaldelijk geverifieerd bij het emigratiecommissariaat of dit niet te zeer de Nederlandse emigratiebelangen in Europa zou schaden.⁴² Aangezien men binnen het Commissariaat verwachtte dat dit niet het geval zou zijn, durfde Justitie het in zijn argumentatie te gebruiken.

Dit was de nota waarop Haveman reageerde, één dag na zijn schrijven aan Warren over de toekomst van het ICEM. Zijn visie op de samenhang tussen het emigratie- en immigratiebeleid komt er overduidelijk uit naar voren. Anderzijds laat hij geen enkele twijfel bestaan over zijn voorkeur voor multilaterale samenwerking buiten EEG-verband. Hij liet Van Rooy weten de nota van Justitie zeer verdienstelijk te vinden, omdat deze de meest gewenste eindsituatie voor Nederland vooropstelde ten aanzien van het personenverkeer. Uit zijn bewoordingen valt op te maken dat Haveman zich terdege bewust was van het feit dat het lidmaatschap van een supranationale organisatie als de EEG op den duur de overdracht van soevereine bevoegdheden zou betekenen: 'Tenslotte treedt immers [...] een situatie in, waarbij beperkingen ten aanzien van de nationale vrijheid van handelen zullen gelden'.⁴³ Om de noodzaak te onderbouwen van een houding zoals die van Justitie, gaf hij een schets van het tienjarenbeleid zoals dat de Italiaanse overheid voor ogen stond.

Volgens zijn informatie stond daarin een toenemende migratie binnen Europa centraal, met gelijktijdige afbouw van de emigratieprogramma's naar Latijns-Amerika, Canada en Australië. De redenen hiervoor lagen volgens Haveman in het feit dat de Italiaanse bevolking intercontinentale emigratie als 'tegennatuurlijk' ervoer. Ook de etnocentrische immigratiepolitiek van de Britse gemenebestlanden en het Amerikaanse quotastelsel werkten belemmerend op de Italiaanse intercontinentale emigratie. Hoewel hij zijn bronnen niet bloot gaf, valt door de verwijzingen naar de nieuwe opzet van 'multilaterale financiering van het migrantentransport' af te leiden dat zijn kennis regelrecht voortkwam uit de vertrouwelijke financiële besprekingen die op dat moment werden gevoerd binnen het Intergovernmental Committee for European Migration.⁴⁴

41 Nota Toelatingsbeleid in EEG-verband no. AJZ/680/E-280 en notitie Van der Kolff voor Haveman, 27-01-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 673.

42 Justitie bepleitte een dusdanig ruime interpretatie van art. 52 (bepalingen t.a.v. openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid) dat overwegingen van demografische en sociale aard zoals overbevolking, woningnood en armlastigheid (restrictief) betrokken mochten worden in het toelatingsbeleid. Contacten met het emigratiecommissariaat hierover tijdens diverse interdepartementale bijeenkomsten, zie o.m. 19-05-1959 en verslagen 09-07-1959, 06-08-1959. Voor het rijksarbidsbureau bleek de ruime interpretatie juist het 'grootste' bezwaar tegen de nota van justitie (Nota RAB aan minister, 28-01-1960), NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 673.

43 Vertrouwelijke nota Haveman aan minister van Sociale Zaken Van Rooy, 02-02-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 673.

44 Ibidem en vgl. Nota historisch overzicht financieringsmoeilijkheden ICEM en pogingen die op te lossen (z.d., 1959), NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 408, p. 8.

De gunstige positie van Nederland als toegangspoort tot de industriële bekens van Noordwest Europa, zou een enorme aantrekkingskracht kunnen, maar ook moeten uitoefenen binnen een liberaliserende en integrerende EEG, aldus Haveman. Angst voor een toenemende immigratie hoefde er echter niet te bestaan. Inhoudelijk schaarde hij zich dus niet achter het standpunt van Justitie en onderschreef hij de algemene beleidslijn die Sociale Zaken ook in de daaropvolgende jaren zou volgen.⁴⁵ Er was in zijn visie geen enkele reden om a priori aan te nemen dat Nederlands economische ontwikkeling onvoldoende zou zijn om voor 'volledige werkgelegenheid' te zorgen voor de eigen groeiende beroepsbevolking. Zelfs als het streven naar maximale economische ontwikkeling gepaard zou gaan 'met een nog grotere bevolkingsgroei dan waartoe de nationale bevolkingsgroei reeds leidt', dan moest dat in zijn ogen worden geaccepteerd. Met één veeg verdween het puur demografische argument voor emigratie van tafel. Nederland kon immers wel via intercontinentale emigratie genoeg alternatieve mogelijkheden bieden aan die groepen in de beroepsbevolking die 'misbaar' waren voor de economische ontwikkeling of zich slecht konden aanpassen aan de 'egaliserende massaficatie' van de maatschappelijke verhoudingen – in tegenstelling tot Italië.⁴⁶ Overzeese migratie werkte volgens Haveman als 'de overloop in een expansievat'.

Idealiter streefde Nederland naar een samenhangend beleid waarin bevolkingsgroei, immigratie en emigratie zodanig op elkaar waren afgestemd dat het een beroepsbevolking zou opleveren die optimaal aansloot bij een liefst maximale economische expansie. Daarvoor was het nodig om voldoende aandacht te besteden aan beroepskeuzevoorlichting, vorming en opleiding, om immigratie selectief te laten verlopen (afgestemd op de economische ontwikkeling) en emigratie contra-selectief. In de woorden van Haveman moest worden voorkomen

'dat Nederland b.v. het toevluchtsoord wordt ... voor diverse categorieën moderne "pinda-chinezen" van Europese oorsprong als mee-etters; wat de emigratie betreft, dient een afromingsproces verhinderd te worden, doch de deur naar buiten wijd opengehouden te worden voor structureel misbaren en de anderen voor wie emigratie mogelijkheden biedt, welke het eigen land, meestal in verband met hun relatieve middelmatigheid, nimmer kan geven'.⁴⁷

De nota onderstreept nog eens de bevindingen van De Lange en Bonjour, dat het argument dat immigratie 'tijdelijk' zou zijn vooral retorisch van aard was. Ook het veelvuldig gehanteerde demografische argument en de frase dat emigratie niet alleen sociaal-economisch moest worden geïnterpreteerd, maar vooral in het kader van individuele ontplooiingsmogelijkheden moest worden gezien, komen wat Haveman betreft in een cynischer daglicht te staan. Hier toonde zich niet alleen de Keynesiaan Haveman ten voeten uit, maar vooral ook de *social engineer* van een in zijn ogen ideaal geachte volksgemeenschap. Iemand die ten aanzien van migratie 'de fijnheid van de mazen in de zeef' in eigen hand wilde

⁴⁵ Vgl. Bonjour, *Grens en gezin*, 72.

⁴⁶ Haveman aan Van Rooy, 02-02-1960, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 673.

⁴⁷ Ibidem ook voor het citaat in de hiernavolgende alinea.

houden, het opgeven van soevereine bevoegdheden niet wenselijk achtte en dus naar alternatieve, minder dwingende vormen van multilateraal overleg zocht.

Informeel overleg binnen het ICEM

De gelegenheid om hierin stappen te ondernemen deed zich snel genoeg voor binnen de kaders van de voortgaande besprekingen over de toekomst van het Intergovernmental Committee for European Migration. Toen de Verenigde Staten eind 1960 bleken aan te dringen op een gezamenlijk standpunt van de Europese lidstaten, initieerde Haveman direct een informele bijeenkomst.⁴⁸ Een maand later, bij de eerste afstemmingsronde, namen de Italianen de gelegenheid te baat om hun gerichtheid op migratie binnen Europa hardop uit te spreken.⁴⁹ Verder besloot de groep⁵⁰ op grond van de problemen die de Zuid-Europese landen in het algemeen ondervonden op het gebied van 'gezinsemigratie', het gezamenlijke standpunt in te nemen dat een emigrantengezin als 'unit' behoorde te vertrekken. De Duitse vertegenwoordiger lichtte toe dat de Duitse regering gezien de economische situatie van dat moment geen openlijke emigratiepolitiek kon voeren, maar op grond van demografische en geopolitieke overwegingen had besloten emigratie dan maar stilzwijgend actief te blijven bevorderen, op basis van het beproefde systeem van bilaterale afspraken, inclusief ICEM-financiering.⁵¹ Bij de financiële punten als sociale voorzieningen en kredietverlening nam Haveman de gelegenheid te baat om zijn ideeën voor een internationaal migratiefonds nog eens toe te lichten. Italië verklaarde zich op verzoek bereid zijn kennis met betrekking tot kapitaalverstrekking aan emigranten via een organisatie als het Istituto Nazionale di Credito per il Lavoro Italiano all'Estero te delen.

Serieuze beschouwingen ten aanzien van de toekomst van het ICEM zelf werden vooruitgeschoven naar de daaropvolgende aprilbijeenkomst in Den Haag. Tijdens die bewuste bijeenkomst maakte Haveman, die het hoofd van de Amerikaanse ICEM-delegatie George Warren al vertrouwelijk op de hoogte had gesteld van de eerste bijeenkomst, de geesten rijp voor het onderschrijven van een drastische reorganisatie van het ICEM en het formuleren van een nieuw doel. Na twee dagen vergaderen constateerde men gezamenlijk dat er een terrein braak lag waarop het ICEM nog nauwelijks enige voortgang had geboekt: 'the promotion of the economic development of the underdeveloped countries by means of a well considered contribution of the solution to their manpower problem'.⁵² Uitwerking van dit onderwerp zou bij de volgende bijeenkomst tot het vaststellen van nieuwe contouren voor het ICEM moeten leiden.

De merkwaardige wijze waarop ICEM-directeur Daly zijn vertrek meende

48 Haveman aan Van Rooy, 24-01-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 520.

49 Verslag Europese emigratielanden 16 en 17-01-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 520.

50 Duitsland, Griekenland, Italië, Nederland en Spanje. Oostenrijk schoof aan in april 1961, NA, directie Emigratie, 2.5.68, inv.nr. 520.

51 Vgl. Sternberg, *Auswanderungsland Bundesrepublik*, 227-228, 230.

52 Summary informal discussions 20-21st april, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 520.

te kunnen aankondigen, dreigde dit proces echter te doorkruisen. Nadat Heyes en Haveman met behulp van het nieuwe informele ICEM-netwerk en Warren als Amerikaanse bondgenoot binnen het State Department korte metten hadden gemaakt met Daly's idee een beetje met ontslag te kunnen gaan, pakte Haveman de draad op en zette hij zich aan de toegezegde discussienota. Daarin werkte hij Beukenkamp's idee verder uit om ICEM een rol te geven in het veld van ontwikkelingssamenwerking en verbond het met zijn eigen plannen voor een multilateraal migratiefonds. De toon van het stuk is illustratief voor de berekening en het opportunisme dat Haveman aan de dag legde. Hij trachtte zoveel mogelijk gebruik te maken van de nieuwe wind die er in de Verenigde Staten waaide, terwijl hij toch vooral argumenten aanvoerde, die waren toegespitst op de Nederlandse situatie. Ze waren ingegeven door zijn eigen achtergrond van 'gemeenschapsdenken', zoals hij die had opgedaan bij de Volkshogescholen, en door zijn kennis van de kolonisatie van de Noordoostpolder.

Zo begon hij met een citaat uit een recente speech van Kennedy waarin deze opriep om met vereende krachten uit de vrije westerse wereld 'real economic progress to Latin America' te brengen.⁵³ Haveman haastte zich eraan toe te voegen dat er een fundamenteel verschil was tussen migratieprojecten en ontwikkelingshulp. Dat nam niet weg dat in zijn visie het ICEM deze uitdaging moest aangaan, uiteraard in samenwerking met de (vele) andere internationale organisaties die op dit terrein werkzaam waren. Als kernpunt van zijn betoog stelde hij dat om succesvol te kunnen industrialiseren er allereerst regionale agrarische ontwikkelingsprojecten noodzakelijk waren, gericht op productieverhoging en landhervormingen. Haveman verkocht deze nadruk op agrarische projecten in zijn conceptversie als 'de' filosofie van ontwikkelingshulp. Hij zou daar overigens van al zijn meelezers commentaar op krijgen. Dit uitgangspunt bood hem echter de gelegenheid om een recht-toe-recht-aan redenering op te zetten waarin de Nederlandse Kleine-boeren problematiek en de ervaringen opgedaan met de (gedeeltelijke) oplossing ervan in de Noordoostpolder een prominente plaats innamen. Het geheel moest dienen om aan te tonen dat ICEM-lidstaten ervaring hadden op dit terrein.

Buitenlandse hulp via agrarische ontwikkeling leek het meest logisch omdat het gepaard ging met een soort industrialisatie waarvoor in de meeste ontwikkelingslanden al een basis bestond, aldus Haveman. Vervolgens maakte hij het sprongetje naar de kleine boeren: agrarische productie kon het beste worden vergroot 'by the establishment of medium-sized farms (i.e., farms which yield enough to ensure a decent living for a family with one additional worker)'. Zonder er direct bij te vermelden dat Nederland hiervan nog een flink aantal in de aanbieding had, werden de voordelen van dit type bedrijf opgesomd: het leidde op relatief korte termijn tot verhoging van de levensstandaard. Maar bovenal: 'family farming encourage the formation of a population group which would act as a stabilizer in the social and political life of the nation'. Daar waren de idealen die mede ten grondslag hadden gelegen aan de selectiefilosofie van de nieuwe

53 Speech Kennedy: 'Special Message to the Congress on Foreign Aid.' March 22, 1961, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8545> (geraadpleegd 24-07-2012). Dit citaat en hiernavolgende: concept 'workingpaper' Haveman, 'Development Projects and ICEM', 10-08-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 406.

boerengemeenschappen in de Noordoostpolder.⁵⁴ Iets verder benoemde hij de Nederlandse 'polderervaring' letterlijk. In zijn uitwerking welke rol het ICEM zou kunnen spelen, constateerde hij dat vrijwel alle Europese ICEM-lidstaten belangrijke bijdragen aan kennis en mankracht zouden kunnen leveren omdat ze de afgelopen 50 jaar op eigen grondgebied hadden geëxperimenteerd. 'In this respect much can be learned also from the post-war agricultural settlements in Latin America and in newly reclaimed areas of The Netherlands'.

Zijn organisatievoorstellen zouden vandaag de dag als 'politiek correct' worden getypeerd. Initiatieven en planning moesten uitgaan van regionale en lokale autoriteiten van de ontvangende landen, westers paternalisme moest worden vermeden. Het ICEM zou een stimulerende en coördinerende rol op de achtergrond moeten krijgen. De overhead voor deze activiteiten kon zodoende beperkt blijven. Het eerder genoemde multilaterale garantiefonds – zijn eigen stokpaardje – zou door samenwerking met de Inter-American Development Bank de continuïteit ervan moeten garanderen. Haveman zond zijn concept op 11 augustus naar de informele emigratieclub binnen het ICEM en naar zijn Australische en Canadese *counterparts* Tasman Heyes en George Davidson.⁵⁵ Op datzelfde moment dreigden in de Verenigde Staten de interne fricties over het ICEM echter te ontaarden in een veel groter probleem. Nog voordat iemand van zijn emigratiecollega's op het stuk had kunnen reageren, werd Haveman gevraagd naar Washington te komen voor overleg over deze kwestie.⁵⁶ Een betere gelegenheid om ook zijn plannen in het hol van de leeuw te ontvouwen, had hij zich niet kunnen wensen.

De regering-Kennedy stond op dat moment op het punt om een nieuwe Foreign Assistance Act (FA Act) door het Congres te loodsen. Zij volgde daarin de prioriteiten die tijdens het laatste jaar van Eisenhowers presidentschap waren bepaald: volop aandacht voor de economische ontwikkeling op lange termijn van minder ontwikkelde landen. Collectieve veiligheidskwesties speelden zeker nog een rol, maar beide probleemgebieden zouden in de toekomst meer op eigen merites worden beoordeeld.⁵⁷ De vluchtelingenprogramma's waren daarmee minder actueel geworden. De nieuwe leiding van het State Department had dit tot uitdrukking gebracht door de financiële bijdragen aan instellingen zoals de United Nations High Commissioner for Refugees en het Intergovernmental Committee for European Migration uit de FA Act te schrappen. Dit hield niet per definitie een stopzetting van financiering in, maar wel dat er aparte wetgeving voor nodig was. Over deze problematiek was binnen het State Department een enorme competentiestrijd losgebarsten.

George Warren behoorde tot de groep die van mening was dat het ICEM een rol zou kunnen spelen bij ontwikkelingshulp aan Latijns Amerika. Hij had een krachtige medestander in de figuur van Congreslid Francis E. Walter. De anticommunist Walter was één van de sleutelfiguren op vluchtelingen- en mi-

54 Zie hoofdstuk 5 'het sociologencongres' en Wolffram, *Zeeuwse pachters*, 19-20.

55 Ook Fockema Andreae en enkele ambtelijke meelezers ontvingen een exemplaar. Reacties inliggend in dossier, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 406.

56 Haveman aan Warren, 25-08-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 392.

57 *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking II*, Dierikx e.a. ed., inleiding, xiv.

gratiegebied en eerder één van de indieners van wetten uit 1953 en 1957-1958 geweest, die een tijdelijke verhoging van quota regelde voor emigranten onder meer uit Nederland en voormalig Nederlands-Indië. Hoewel Warren er zelf in was geslaagd zijn departementsleiding ervan te overtuigen dat het ICEM gedurende één of twee jaar een kans moest krijgen in Latijns Amerika – en er dus wetgeving moest worden voorbereid om in de financiën te voorzien – kwam er een kink in deze kabel door twee politieke benoemingen van Kennedy op de vluchtelingen- en migratieposten binnen het State Department. Daarop was er een patstelling ontstaan. Francis Walter weigerde namelijk uit boosheid over Kennedy's actie niet alleen de kleinere ontwerp-wetten in te dienen, maar dreigde ook zijn steun te onthouden aan de veel belangrijkere FA Act.⁵⁸

Toen Haveman op 14 augustus in Washington aanschoof, bleken Walter en Kennedy er al in geslaagd de kou uit de lucht te krijgen. Walter zou de wetgeving niet langer frustreren, in ruil voor een aantal toezeggingen.⁵⁹ Deze behelsden dat George Warren op het State Department de vluchtelingen- en migratiezaken onder zich zou mogen houden en dat het ICEM twee jaar tijd zou krijgen zich te bewijzen in Latijns Amerika. Opvallend genoeg had Walter ook weten te bedingen dat de Amerikaanse regering het kabinet De Quay zou vragen Haveman ter beschikking te stellen om het ICEM te reorganiseren.⁶⁰ Niet vrij van ijdelheid schreef Haveman aan Veldkamp, dat hij vermoedde dat Kennedy akkoord was gegaan omdat hij Haveman 'persoonlijk' kende.⁶¹ Haveman was dus min of meer ontboden op sollicitatiegesprek: om te polsen hoe de Nederlandse regering op zijn eventuele vertrek zou reageren, maar vooral om na te gaan hoe hij een reorganisatie zou aanpakken.

In de besprekingen hierover met Walter en het State Department lichtte hij zijn voorstellen zoals uiteengezet in zijn discussienota toe. Zijn gesprekspartners bleken zich hierin op hoofdlijnen te kunnen vinden. Haveman verklaarde zich bereid de reorganisatie op zich te nemen, onder voorbehoud van toestemming van de Nederlandse regering. Daarnaast had hij een aantal wensen. De ICEM-leden moesten het eens zijn met zijn benoeming en hij wilde een aanstelling voor korte duur. Zijn vervanging in Nederland kon in dat geval tijdelijk zijn. Bovendien wilde hij eerst de maatregelen voorbereiden, die zouden voortvloeien uit het advies van de Raad voor de Emigratie over een toekomstig emigratiebe-

58 Rapport Haveman aan minister Veldkamp 22-08-1961 over besprekingen met State Department/Walter 14/16-08-1961; Telegram Tuinman aan Haveman 24-08-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, respectievelijk inv.nrs. 392, 406.

59 De Foreign Assistance Act zou op 4 september 1961 door het Amerikaanse Congres worden aangenomen: <http://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history> (geraadpleegd 16-10-2013).

60 Rapport Haveman 22-08-1961, ibidem. Haveman had vrij intensief contact gehad met Walter vanaf diens eerste voorstellen voor de Refugee Relief Act van 1953. Haveman had hem gevraagd waarom hij een jaar na de restrictieve MacCarran-Walter Act van 1952 nu wel versoepeling van quota voorstond. Walter had geantwoord dat de restrictieve wet een gevolg was geweest van de 'slechte ervaringen met Grieken en Italianen' en dat hij had gewacht op 'een gunstige gelegenheid om grotere Nederlandse immigratie mogelijk te maken en de watersnood daartoe ...aangegrepen', NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 660.

61 Rapport Haveman aan Veldkamp 22-08-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 392.

leid. Zijn eigen visie daaromtrent had hij nog niet eens met zijn minister kunnen bespreken. Als laatste punt benadrukte hij de noodzaak van daadkrachtig handelen. In zijn optiek zouden er in de reguliere oktoberzitting van de ICEM-raad concrete voorstellen moeten kunnen worden aangenomen.⁶²

Uiteraard maakte dat zijn eigen ICEM-voorstellen kansrijker, aangezien de tijd die restte te kort was om alternatieven uit te werken. Warren zou de slagingsfactor nog verhogen door een aantal redactionele veranderingen af te dwingen waardoor de overgevoeligheden binnen het State Department zo goed mogelijk konden worden omzeild.⁶³ Op grond van Warrens waarschuwing dat er bij de meeste ICEM-lidstaten een sterkere gerichtheid was op het eigen nationale belang dan op dat van derde (wereld) landen en de inmiddels ontvangen commentaren van zijn meelezers – die Warrens inschatting bevestigden – besloot Haveman een extra passage in de definitieve versie van zijn voorstellen op te nemen. Hierin bracht hij nadrukkelijk tot uitdrukking dat ICEM ‘an intergovernmental committee’ was, not a supra-governmental organization’. Kortom: het kon niet autonoom beslissingen van bovenaf aan de leden opleggen, iets waar hijzelf ook geen groot voorstander van was, zoals eerder is geconstateerd.⁶⁴

Het formele Amerikaanse verzoek aan de Nederlandse regering om Haveman voor deze klus vrij te stellen, was in zulke vleiende bewoordingen gesteld, dat weigeren geen optie was.⁶⁵ Bovendien kon het, gezien de stoeve onderlinge verhoudingen van dat moment ten aanzien van de Nieuw Guinea kwestie geen kwaad zich op dit terrein wel een goede bondgenoot te tonen.⁶⁶ Haveman zou zich op nieuwjaarsdag 1962 in Genève melden als nieuwe directeur, maar schaakte in de praktijk vanaf eind augustus 1961 op twee borden.

Ten aanzien van de samenhang tussen de debatten over emigratie en intra-Europese migratie is nu aangetoond dat beide beleidsterreinen elkaar raakten. Tegelijkertijd kan worden geconcludeerd dat een EEG-beleid op het totale migratiegebied (intercontinentaal en intra-Europees) in Nederland niet wenselijk werd geacht. Een verklaring hiervoor moet vooral worden gezocht in de factor dat dit gepaard zou gaan met overdracht van soevereine bevoegdheden, waarvan de langetermijneffecten slecht waren in te schatten. Het was ook niet echt nodig, omdat er een alternatief podium voor effectieve beleidscoördinatie voorhanden was. De niet-permanente status van het ICEM, gevoegd bij de bestaanscrisis van eind jaren 1950, bracht een continue noodzaak tot legitimering met zich mee die gepaard ging met het zoeken naar nieuwe doelen. Een logisch gevolg daarvan was het ontstaan van een intensievere samenwerking tussen de direct belanghebbenden.

62 Ibidem; vgl. Telegram Buitenlandse Zaken (Luns)/ Sociale Zaken aan Washington, 04-09-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 392. Hofstede's veronderstelling dat Haveman werd 'afgevoerd' naar Genève omdat zijn imperium ten einde liep, strookt niet met deze feiten, Hofstede, 'Een verbanner verbannen', 36.

63 Telegram Tuinman aan Haveman, 24-08-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 406.

64 Workingpaper Haveman: 'ICEM and Technical Assistance', 28-08-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 406.

65 Washington aan Buitenlandse Zaken en Sociale Zaken, 22-08-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 392.

66 Vgl. Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 207-208.

De meerwaarde van multilaterale beleidscoördinatie via het ICEM lijkt er voor de EEG-lidstaten van het ICEM – en in elk geval voor Nederland – in te hebben gelegen dat er een extra mogelijkheid ontstond om de EEG-onderhandelingen over het vrije verkeer van werknemers te ontlasten. Juist omdat er geen soevereine bevoegdheden hoefden te worden opgegeven, behield elk van de belanghebbende leden in principe een alternatieve mogelijkheid tot drukregulering van zijn eigen arbeidsmarkt via gefinancierde intercontinentale emigratie.⁶⁷ Op zich sluit dit aan bij de bevindingen van Milward en Sørensen. De keuze voor Europese integratie achten zij een keuze voor een instrument dat zowel protectionisme als expansionisme zou toelaten, op basis van nationale prioritering van bepaalde beleidsagenda's. Voor andere beleidsdossiers zouden daarnaast noodzakelijkerwijs de meer 'traditionele' internationale kaders van interdependentie in stand worden gehouden.⁶⁸ Voor het buiten-Europese migratiebeleid is hierboven aangetoond dat deze onderlinge afhankelijkheid zich echter niet uitsluitend bilateraal uitte, zoals tot nu toe is verondersteld, maar ook een multilateraal karakter had, binnen het verband dat het ICEM bood.⁶⁹ Hoewel het ICEM onder de traditionele intergouvernementele kaders geschaard kan worden vanwege het stilzwijgende adagium van 'agreement to disagree' en de ruimte voor bilaterale contacten, werd de organisatie in de praktijk echter steeds intensiever gebruikt voor wat in de hedendaagse literatuur geldt als moderne vormen van transgouvernementele en transnationale netwerkvorming.⁷⁰

Immers, zoals uit de 'Nederlandse casus' blijkt, bood het ICEM niet alleen een podium voor informeel overleg tussen ambtelijke actoren zoals Haveman en zijn internationale emigratiecollega's, maar bleken ook niet-ambtelijke actoren uit de middenveldgroeperingen van het Nederlandse emigratiebestel aan te kunnen schuiven, zoals het Tweede Kamerlid De Kort. Eerder is beschreven dat ook de directeurs van de emigratiecentrales bij toerbeurt de bijeenkomsten van het ICEM bijwoonden. Voor de vakbonden verliepen de contacten deels via de eigen internationale vakorganisaties, deels achtten zij zich vertegenwoordigd door de emigratiecentrales. Ook de Hervormde Emigratie Commissie onderhield via haar secretaris en Emigratiebestuurslid N. Prinsen eigen contacten.⁷¹ Daarmee worden de vragen vanuit het governanceperspectief naar de interactie

67 Vgl. Goedings, die in relatie tot het gezinsherenigingsdebat constateert dat in Luxemburg en de BRD midden jaren 1960 ook oppositie op dit vlak was. Goedings, *Labor Migration*, 165.

68 Milward e.a., *The frontier of national sovereignty*, Introduction, 5, 10-12.

69 Romero ziet het ICEM uitsluitend als weinig invloedrijke transportorganisatie, 'The case of Italy', 42, 58.

70 Zie de inleiding, noot 126 en Stoker, 'Governance as theory', 23. Het combineren van oude en nieuwe elementen in de ontwikkeling van instituties wordt ook wel *institutional layering* genoemd, Thelen, 'How institutions evolve', 226; vgl. *Jaarboek Buitenlandse Zaken*, 1957-1958, 177 en Van Vree, *Nederland als vergaderland*, 256; maar zie *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking II*, Dierikx e.a. ed., Inleiding, xviii.

71 Zie hoofdstuk 6 § Reculer; vgl. notulen EB, 08-09-1955; 22-06-1961 en 14-12-1961, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nrs. 3, 9. Voor de werkgevers- en werknemersorganisaties zie ook: IISG, archief NVV, internationale Dienst, inv.nr. 163 (Verslag 3-11-1954); KDC, archief AEC (voor NVV), inv.nr. 24; KDC, archief KAB/NKV, inv. nrs. 14588 en 14894 (voor KAB, CNV en Internationaal Christelijk Vakverbond); verslag eerste Raadszitting ICEM, 18-12-1954, NA, Buitenlandse Zaken / Code-archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 26262 en SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 399.

tussen het nationale en internationale bestel en de effecten daarvan op de nationale beleidsdiscussies des te interessanter. In de volgende paragrafen keren we terug naar het Nederlandse toneel om na te gaan hoe Haveman zijn kennis, informatie en eigen inbreng uit het internationale circuit inbracht in de Nederlandse situatie en hoe daarop werd gereageerd door de diverse betrokkenen binnen en buiten het bestel.

Naar een toekomstbestendig Nederlands emigratiebeleid

Daly was niet de enige die met zijn ontslag voor onrust had gezorgd in de omgeving van Haveman, die zomer van 1961. Begin juli, slechts twee weken later, maakte de minister van Sociale Zaken Van Rooy zijn aftreden bekend, na een debacle over zijn voorstellen voor een nieuwe Kinderbijslagregeling.⁷² Zodoende ontving de tussentijds aangetreden minister Veldkamp Havemans visie op het *Advies inzake het emigratiebeleid*. De Raad voor de Emigratie had dit eind juli plenair behandeld en aangenomen, ondanks het verzet van de werkgeversorganisaties.⁷³ Het was duidelijk dat hun kritiek zich inmiddels uitstreckte tot binnen de besturen van de emigratiecentrales. Toch gebruikte Haveman dat niet als argument om Veldkamp te overtuigen het advies geclausuleerd over te nemen. Enige koerswijziging was vooral gewenst, 'in verband met recente ontwikkelingen in multi- en bilateraal verband'.⁷⁴ Hoewel Haveman op dat moment nog niet wist wat de definitieve uitkomst zou worden van de situatie waarin het ICEM zich bevond, was het zijn stellige overtuiging dat hieraan voor Nederland in elk geval organisatorische consequenties moesten worden verbonden. Dat deed hij door een aantal tamelijk impliciet gestelde conclusies uit te vergroten.

Havemans uitwerking van het Raadsadvies uit 1961

Haveman formuleerde drie nieuwe elementen ter aanvulling van de traditionele doelstellingen, die gericht waren op stimulering en financiële ondersteuning van vrijwillig vertrek om redenen van individuele ontplooiing en argumenten van algemeen belang, zoals bevolkingsdruk, werkgelegenheid en huisvesting. De combinatie van oud en nieuw zou vanaf dat moment de inhoud bepalen van de term 'huidige positieve emigratiebeleid', die het advies formeel introduceerde.

Hij bepleitte allereerst om de Nederlandse positie binnen het Intergovernmental Committee for European Migration te gebruiken om een prominente plaats te verwerven bij de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden, met

72 http://www.parlement.com/id/vgo9llhv9pyp/ch_j_m_a_charles_van_rooy (geraadpleegd 22-10-2013).

73 Zie hoofdstuk 7 casus 3, Advies over een toekomstig emigratiebeleid.

74 Nota Haveman aan Veldkamp, 28-07-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 128.

name in Latijns-Amerika. Waar in het Raadsadvies aan deze hulpverlening slechts één concluderende stelling was gewijd, van de 26 in totaal, stelde Haveman het als aanvullende doelstelling voor het 'positieve' beleid min of meer centraal.⁷⁵ In het verlengde daarvan raadde hij aan meer samenwerking te zoeken met België. Dat land maakte al dankbaar gebruik van de Nederlandse agrarische ervaring in Brazilië voor zijn repatrianten uit de Congo. Dit initiatief kon desgewenst worden uitgebreid tot Benelux niveau, mocht Luxemburg interesse tonen. Verder was het zinvol om te proberen de bestaande bilaterale migratieovereenkomsten te verbreden tot wederkerige vriendschaps- en vestigingsverdragen. Zo konden vooral Australië en Nieuw-Zeeland met hun gerichtheid op de Aziatische markten beter ingebed raken in de algemene economische belangstellingssfeer van Nederland. Hieraan konden dan maatregelen worden verbonden die het kapitaalverkeer tussen Nederland en de betreffende vestigingslanden zouden stimuleren, mede met behulp van particuliere initiatieven uit ondernemerskringen.⁷⁶ Hierop volgde de suggestie om een Nederlandse variant van het Italiaanse financieringsinstituut ICLE op te richten. Dit was het idee dat Haveman in de adviesfase zo zorgvuldig had neergelegd bij Fockema Andreae, nadat hij Italië bereid had gekregen zijn kennis te delen, tijdens het eerste informele ICEM-overleg.

Organisatorisch zou deze beleidswijziging een sterke vereenvoudiging van het bestel tot gevolg kunnen hebben, aldus Haveman. Hij bepleitte de publiekrechtelijke status van het Emigratiebestuur en zijn 'bureau', de Nederlandse Emigratiedienst, optimaal te benutten. Ze zouden – meer dan voorheen – de decentrale spil van het emigratiebestel moeten worden. Administratief zouden alle aanmeldingskantoren in Nederland moeten worden samengevoegd en ressorteren onder het Emigratiebestuur. Zodoende kon globaal met één aanmeldingskantoor per provincie worden volstaan. De drie grootste maatschappelijke organisaties – de emigratiecentrales – en eventueel het Rijksarbeidsbureau konden door hun positie in het Emigratiebestuur hun taken op het gebied van individuele voorlichting en aanmelding behouden. Idealiter zouden de splinterorganisaties hun functie als aanmeldingsorgaan verliezen. De algemene voorlichting kon worden uitbesteed aan de ambassades van de bestemmingslanden. De Nederlandse Emigratiedienst en de Emigratiedienst in het Buitenland zouden moeten inkrimpen. En – last but not least – Sociale Zaken zou de ongedeelde verantwoordelijkheid voor het emigratiebeleid, die het sedert 1945 had opgeëist, kunnen laten varen.

In de beginjaren had het departement emigratie als internationale arbeidsbemiddeling en dus als onderdeel van werkgelegenheidspolitik beschouwd. Nu met deze beleidsvoorstellen emigratie zich meer naar het terrein van de internationale hulpverlenings- en handelspolitiek leek te verplaatsen, werden de belangen meer divers van aard. Het lag daarom voor de hand een voorlopige interdepartementale commissie in te stellen onder leiding van Sociale Zaken, aldus Haveman. Een nieuw kabinet kon dan later beslissen over een definitieve vervanging van het emigratiecommissariaat. Landbouw, Economische Zaken en Verkeer, maar zeker ook Financiën en Buitenlandse Zaken zouden een plaats moeten krijgen in de interdepartementale commissie. Laatstgenoemde departe-

75 Raad voor de Emigratie, *Advies emigratiebeleid*, 52.

76 Nota Haveman aan Veldkamp, 28-07-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 128.

menten waren immers vooral actief op internationaal monetair gebied en op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Een en ander zou een wettelijke basis moeten krijgen, wat gelegenheid bood om de achterhaalde Landverhuizingswet uit 1936 te herzien. Voor de financiering van het bestel zelf bepleitte Haveman geen ingrijpende veranderingen. Ten aanzien van de individuele subsidiëring adviseerde hij echter wel om de geesten in Nederland rijp te maken voor een gematigd voorschotstelsel in plaats van een subsidie à fonds perdu.⁷⁷ Internationaal gold de 'eis' dat emigranten zonder schulden moesten kunnen beginnen – een keihard principe voor Nederland tot dan toe – bij overleg over gedeelde financiering inmiddels als onacceptabel.⁷⁸

Hoewel Haveman op deze wijze als hoogste emigratieambtenaar een eigen draai gaf aan het advies van de Raad voor de Emigratie zal niemand binnen de Raad en het Bestuur hebben wakker gelegen van het feit dat hij ontwikkelings-samenwerking 'opeens' op de voorgrond plaatste. Binnen het Bestuur was hier in algemene zin al over gesproken.⁷⁹ Bovendien kenden mensen als De Kort ook uit eigen ervaring de internationale discussies hierover. Zelfs vanuit de kringen van de katholieke werkgevers, die toch overwegend negatief gestemd waren over het emigratiebeleid, werd al voor het verschijnen van het Raadsadvies op deze mogelijkheid gezinspeeld.⁸⁰ Het is echter wel de vraag welk effect de minder 'kansrijke' beleidsvoornemens zouden krijgen.

Vooralsnog suggesties van organisatorische samenvoeging en de omschakeling naar het impopulaire voorschotstelsel, een voorstel dat ook nog eens internationaal werd afgedwongen, zou de spilfiguren uit het bestel uit elkaar kunnen spelen. Het subsidiestelsel zonder terugbetaling was uiteindelijk één van de heilige huisjes van de emigratieorganisaties. Zouden oude tegenstellingen terugkeren, waarvan de ondernemers en werkgeversorganisaties wellicht konden profiteren? Of bleven de middenveld- en de overheidsspelers uit het Emigratiebestuur als team opereren, iets wat ze ook in eerdere situaties was gelukt? Een en ander was uiteraard mede afhankelijk van de opstelling van de minister van Sociale Zaken en het kabinet. De katholieke Veldkamp zag zich bij zijn aantreden in elk geval geconfronteerd met een flinke kloof tussen de neo-corporatieve actoren uit het emigratiebestel over het te voeren beleid. Een kloof, die dwars door zijn eigen politieke achterban heenliep.

77 Bij een gematigd voorschotstelsel moest een deel van het subsidie worden terugbetaald, uitzonderingsgevallen daargelaten. Landen als Australië waren nog steeds bereid een deel van de kosten voor hun rekening te nemen.

78 Te meer daar de Verenigde Staten bepaald hadden dat hun ICM-bijdrage aan transportkosten voor emigranten vanuit Europa alleen nog mocht worden aangewend ten behoeve van leningen. Nota Haveman aan Veldkamp, 28-07-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 128.

79 Notulen EB 22-06-1961, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 9.

80 Inliggend in het eerder genoemde artikel van E.W. Meier van mei 1961: ongedateerde notitie 'Nederlandse regering uitnodigen tot wijziging emigratiebeleid in migratiebeleid' dat stelt dat stimuleren van emigratie niet langer zin heeft, maar dat de vrijheid van emigratie moet worden gerespecteerd, en dat een toekomstig *migratiebeleid* onder meer betrokken moet worden op 'samenwerking met de ontwikkelingsgebieden', KDC, archief AKWV, inv.nr. 1169. Uitgewerkt door Meier in 'Advies inzake het emigratiebeleid', *De Katholieke Werkgever*, 26-08-1961. Knipsels overige werkgeversre-acties in KDC, archief KCES, inv.nr. 347.

Afremmen, ombuigen of bijstellen? Pokeren in kabinet en parlement

Toen de Amerikanen Veldkamp verzochten om zijn eerste man op emigratiegebied af te staan was hij nog niet veel verder gekomen dan het bestuderen van Havemans suggesties bij het Raadsadvies. De genuanceerdere term 'positief emigratiebeleid' vond hij een 'goede vondst', evenals de aanbeveling om het beleid in die zin te continueren.⁸¹ In zijn visie kon men 'de toekomst nog niet the benefit of the doubt geven'. Ronduit enthousiast was hij over een mogelijke nieuwe rol van het ICEM bij de agrarische ontwikkeling in Latijns Amerika. Het idee om Nederland hierin een leidende rol te laten spelen onderstreepte hij dubbel en kalkte er enthousiast naast: 'Daar ben ik sterk voor geporteerd'. Hoewel de nota flink zou worden herschreven – Buitenlandse Zaken en Financiën zagen weinig heil in gedeelde beleidsverantwoordelijkheid – bleven de uitgangspunten overeind in de definitieve versie voor de ministerraad.⁸²

Een jaar eerder nog was de ministerraad kritisch geweest over emigratiebevordering. Toen was het vooral de CHU-minister van Economische Zaken J.W. de Pous geweest die het beleid wilde heroverwegen gezien de krappe arbeidsmarkt. De discussie was opgeschort, om het advies van de Emigratieraad af te wachten.⁸³ Nu Veldkamp daadwerkelijk met wijzigingsvoorstellen kwam, reageerde De Pous opvallend terughoudend. Hij verklaarde zich een tegenstander van 'belangrijke afremmingen' of ombuigingen. Zelfs de radiopraatjes wilde hij behouden. Met argumenten kwam hij echter niet. De Pous kreeg weinig bijval. Zijlstra van Financiën verwoordde het algemene gevoel dat de pure economische motieven onder het emigratiebeleid waren weggevallen. Anderzijds constateerde hij nuchter dat de discussie veel aan actualiteit had ingeboet, omdat de emigratiecijfers uit zichzelf terugliepen. Wel plaatste hij, evenals De Pous en Luns van Buitenlandse Zaken, vraagtekens bij de nieuwe activiteiten die via het ICEM in beeld kwamen. Ze moesten vooral niet dienen om het beleid van een nieuwe legitimatie te voorzien. Bovendien lag het risico van nieuwe competentieconflicten op de loer op het gebied van ontwikkelingshulp. Voor het kabinet kwamen deze zaken duidelijk te veel uit de lucht vallen. Veldkamp antwoordde dat hij niet uit was op een ombuiging, maar slechts op een 'bijsturing' van het beleid. Het ruimtelijke aspect in Nederland was een belangrijke reden om voorlopig vast te houden aan een positief emigratiebeleid, zoals ook de Raad had geconstateerd. Deze mening deelde de ministerraad. Verder wees Veldkamp op de kostenbesparende voorstellen zoals het inkrimpen van de organisatie en de vervanging van individuele subsidies door voorschotten. Met de toezegging om belanghebbende collega's te betrekken in het ICEM-overleg, kreeg hij ruimte om zijn plannen voor te leggen aan het parlement.⁸⁴

Traditiegetrouw koppelde hij de behandeling van het advies en bijbehorende beleidsvoornemens aan de algemene begrotingsdebatten.⁸⁵ Veldkamp be-

81 Marginalia Veldkamp in nota Haveman aan Veldkamp, 28-07-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 128.

82 Notitie Haveman aan Veldkamp, 30-08-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 128; nota aan de ministerraad 04-09-1961, nr. 02195, *ibid*.

83 Notulen ministerraad, 22-07-1960 en 16-09-1960.

84 Notulen ministerraad, 15-09-1961 en nota Veldkamp aan Haveman, 18-09-1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 128.

85 *HTK* 1961-1962, kamerstuknr. 6500 XV, ondernr. 14 (MvA, 30-11-1961), 38-49.

nadrukte dat emigratie ook in de toekomst overheidszorg zou krijgen, maar dat het bestel flexibeler moest kunnen reageren op veranderende omstandigheden. Tot zover volgde hij het Raadsadvies. In afwijking daarop refereerde hij echter wel expliciet aan de onvrede in ondernemerskringen. Het Verbond van Nederlandse Werkgevers kreeg in reactie op hun brief de worst voorgehangen dat overheid en bedrijfsleven in de toekomst zouden samenwerken bij de oprichting van een instituut voor kapitaalverschaffing aan Nederlandse emigranten.⁸⁶ Daarop volgde de aankondiging van de plannen voor een gematigd voorschotstelsel. Veldkamp eindigde met de opmerking erop te vertrouwen dat op grond van deze plannen 'emigratie in het Nederlandse openbare leven weer buiten de min of meer controversiële sfeer zal kunnen geraken, waarin zij geruime tijd heeft verkeerd [...]'.⁸⁷

Tijdens de debatten zouden, zoals verwacht, de plannen om over te gaan naar een voorschotstelsel op grote weerstand stuiten. Alle confessionele partijen, inclusief de KVP, waren tegen. De PvdA sloot zich hierbij aan, ondanks het feit dat ze geen regeringsverantwoordelijkheid droeg. Alleen de liberalen lieten het ondernemersgeluid horen. Dit bracht Veldkamp er toe de Kamers toe te zeggen de kwestie te heroverwegen.⁸⁸ Wat had hem zijn mening doen wijzigen?

Zoals de heroriëntatie van het emigratiebeleid op ontwikkelingshulp voor het Emigratiebestuur niet onverwacht kwam, was dat evenmin het geval met de voorstellen rond het gematigde voorschotstelsel. De wijze waarop een mogelijk conflict werd vermeden, is tekenend voor de wijze waarop de actoren uit het Emigratiebestuur in de loop der jaren op elkaar ingespeeld waren geraakt. Internationale informatie werd ingezet voor onderling debat en afstemming. 'ICEM', dat rond bijeenkomsten van deze organisatie een vast agendapunt vormde voor het Emigratiebestuur, was een goede aanleiding. Het feit dat daarnaast elk van de actoren zo zijn of haar eigen internationale connecties had, hield iedereen netjes. Vanuit een aldus bereikte consensus bleek het mogelijk te anticiperen op de politieke debatten en de ontwikkelingen te sturen.

In juni 1961 stond een vaste ICEM-rapportage geagendeerd voor het Emigratiebestuur. AEC-bestuurslid Prinsen, die tijdens een dienstreis uit de mond van de toenmalige directeur van het ICEM, Daly, had vernomen hoe onduidelijk de toekomst van de organisatie op dat moment was, vroeg Haveman om meer uitleg. Daarop stipte deze de Amerikaanse plannen aan om de migratie tussen 'welvarende' landen niet langer te financieren, evenals Australië's reactie hierop en de ideeën rond ontwikkelingshulp.⁸⁹ Nadat de zaak in de zomermaanden in een stroomversnelling was geraakt, gaf Haveman de bestuursleden in de oktobervergadering uit eigen beweging vertrouwelijk inzage in het rapport van de ICEM-werkgroep, waardoor ook zijn eigen vertrek bekend werd. Hoewel Haveman aangaf geen mededelingen te kunnen doen over de gevolgen voor de Nederlandse beleidsvoornemens en het regeringsstandpunt, omdat dit eerst in het parlement moest worden besproken, was het voor de ingewijde bestuursleden volstrekt duidelijk dat de plannen inhoudelijk in de richting van een voor-

86 Zie hoofdstuk 7, casus 3, Advies over een toekomstig emigratiebeleid.

87 HTK 1961-1962, kamerstuknr. 6500 XV, ondernr. 14 (MvA, 30-11-1961), 48.

88 HTK 1961-1962, 12-12-1961 en 13-12-1961 (3358, 3363, 3366); HEK, 1961-1962, kamerstuknr. 6500 XV, ondernr. 77a (Eindverslag, MvA, 08-03-1962).

89 Notulen EB, 16 juni 1961, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 9.

schotstelsel zouden gaan. Vanaf het moment dat KCES-directeur Van Campen het v-woord zelf in de mond nam, werd er openhartig over van gedachten gewisseld. Ten aanzien van de samenhang tussen emigratie en ontwikkelingshulp werd afgesproken een tweedaagse interne bestuursconferentie te beleggen om de mogelijkheden te bezien en een aanpak af te spreken.⁹⁰

Van Campen bleek een goed verstaander. Hij beseftte dat het spel nu eerst op politiek niveau moest worden afgekaart. Binnen twee weken na de vergadering van het Emigratiebestuur ontving minister Veldkamp een 'beste Gerard'-brief van zijn partijgenoot Wim de Kort, inmiddels fractievoorzitter van de KVP en nog steeds lid van de Raad voor de Emigratie. Daarin zette De Kort het KVP-pleidooi voor een schuldenvrij vertrek van de Nederlandse emigrant op papier, als vervolg op het gesprek dat hij de dag ervoor hierover met Veldkamp had gehad. Hij waarschuwde Veldkamp dat een voorschotstelsel inging tegen het Raadsadvies (waaraan hij zelf had meegewerkt) en dat hij verwachtte dat de Kamer eenzelfde afwijzend standpunt zou innemen. De Kort besloot zijn brief met de opmerking dat er een afschrift ging naar zijn collega, Kamerlid T. Brouwer, die het woordvoorderschap van emigratie van hem zou overnemen.

Brouwer was niet alleen bestuurslid van de Katholieke Centrale Emigratie Stichting, maar vertegenwoordigde tevens het groene front in de KVP-fractie, als algemeen secretaris van de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond.⁹¹ Veldkamp antwoordde De Kort niet direct, maar op 1 december, een dag nadat de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer de deur uit was gegaan. De gedachtewisseling 'voordat ik de eindtekst van de Memorie van Antwoord vaststelde' was plezierig geweest. Daarop volgden drie kantjes berekeningen, die als een aanvullende uitleg op de Kamerstukken konden worden beschouwd. Ze waren opgesteld door het emigratiecommissariaat. Ook Veldkamp stuurde een afschrift aan Brouwer, waarmee de informatie weer bij het bestuur van de Katholieke Centrale Emigratie Stichting was beland, dat overigens al eerder, vermoedelijk door De Kort, was bijgepraat.⁹²

Haveman zou zelf eind november het regeringsstandpunt uitgebreid toelichten in het voltallige Emigratiebestuur. Hij gaf aan persoonlijk een voorstander te zijn van het Nederlandse principe van subsidiëring. De oplossing die Australië voor ogen stond, via bilaterale afspraken een gematigd voorschotstelsel invoeren, was echter na het wegvallen van de Amerikaanse ICEM-steun voor Nederlanders naar Australië de voordeligste. Australië wenste immers slechts een gedeeltelijke terugbetaling per werknemer, terwijl zich onder de Nederlandse emigranten naar Australië relatief veel afhankelijke gezinsleden bevonden. Desalniettemin liet Haveman de leden van het Emigratiebestuur volledig vrij zich direct tot de minister te wenden. Hij verzekerde ze echter dat deze hun standpunt al kende, aangezien hijzelf 'als eerste ambtelijk adviseur' tevens bestuursvoorzitter was.⁹³

Het Kamerdebat was zodoende een gelopen koers, zeker gezien het woord-

90 Notulen EB, 12-10-1961, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 9.

91 De Kort aan Veldkamp 25-10-1961, KDC, archief W.L.P.M. de Kort, inv.nr. 26. Vanaf 1963 zou Brouwer ook lid worden van de Raad voor de Emigratie.

92 Veldkamp aan De Kort, 01-12-1961 no. 02857 RCE, afschrift aangetroffen in KDC, archief KCES, inv.nr. 347; voorkennis van de kabinetsvoornemens uit notulen KCES-bestuur 22-11-1961, archief KCES, inv.nr. 243.

93 Notulen EB, 29-11-1961, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 9.

voerderschap van Brouwer. Veldkamp had weinig argumenten nodig om zijn standpunt te heroverwegen. Zodra de confessionele partijen onder aanvoering van Brouwer een compromisoplossing voorstelden – een gematigd voorschotstelsel voor ongehuwden – gaf hij aan zich opnieuw te zullen beraden. De niet-agrarische werkgeversorganisaties zagen de bui al hangen. In het jaarverslag over 1961 constateerde het Verbond van Protestants Christelijke Werkgevers dat ‘de klok in dit opzicht wel weer zal worden teruggedraaid’.⁹⁴ Het zou inderdaad tot de begrotingsbesprekingen voor 1966 duren voordat de VVD een motie indiende om Veldkamp te vragen nu eindelijk met daden te komen, voor zowel de vijf jaar eerder aangekondigde rationalisatie van het bestel als de invoering van een voorschotstelsel. Deze motie zou Veldkamp, die nu als minister van Sociale Zaken in het kabinet Cals diende, naast zich neerleggen. In zijn ogen hadden in de tussenliggende periode voldoende aanpassingen plaatsgehad.⁹⁵

Ook vanuit het perspectief van de wisselwerking met het internationale bestel plaatsten de leden van het Emigratiebestuur elkaar onderling dus niet voor onverwachte verrassingen, anders dan het Rijksarbeidsbureau in de wetgevingsjaren placht te doen. Hoewel de Commissaris voor de Emigratie qua informatievoorziening de beste positie had, was er geen sprake van een monopolie. Via informatie-uitwisseling over buitenlandse ontwikkelingen kon het Emigratiebestuur ‘voorsorteren’ op Nederlandse beleidsvoornemens. Haveman ging daarbij niet zijn ambtelijke boekje te buiten door ‘voorkennis’ over het kabinetsbeleid te verschaffen. In formeel opzicht hield hij zich aan de spelregels dat het parlement als eerste geïnformeerd moest worden. De middenveldleden schroomden echter niet om juist die bestuursleden binnen hun eigen gelederen in te schakelen, die met het andere been in de nationale politieke arena stonden.

Hoewel het beleidsparadigma naar aanleiding van het Raadsadvies en zijn daaropvolgende ambtelijke adviezen niet wezenlijk veranderde, was het bestel wel in beweging gebracht. Haveman had een aantal beleidsvoornemens in de week gezet, om acceptatie te vergemakkelijken. Op het gebied van het gematigd voorschotstelsel slaagde hij hierin maar ten dele. Dat hield in dat de maatschappelijke steun van werkgevers en ondernemers voor het vigerende beleid nog steeds een onberekenbare factor bleef, waaraan gewerkt moest worden. Veel tijd om organisatorische veranderingen door te voeren zou Haveman echter voorlopig niet hebben, gezien zijn reorganisatieopdracht bij het ICEM. Zou het Emigratiebestuur hiervan de noodzaak wel hebben ingezien? In hoeverre bood de weg die het ICEM zou inslaan hiertoe daadwerkelijk nieuwe mogelijkheden?

Een nieuwe koers? Introspectie bij de maatschappelijke organisaties

Daags na de begrotingsbehandeling in december 1961 kwam het Emigratiebestuur voor de laatste maal onder voorzitterschap van Haveman bijeen. Pro-

94 Jaarverslag VPCW 1961, §8 Arbeidsmarkt, emigratiebeleid, 64, HDNP, archief VPCW, doos 59.

95 HTK 1965-1966, 21-12-1965, 1089, 1095.

minente agendapunten waren de reorganisatie van de Nederlandse Emigratie Dienst en de rationalisatie van de voorlichtings- en aanmeldingsorganisatie. Bij dit laatste punt waren specifiek de taken van het Emigratiebestuur, de erkende emigratiecentrales en het Rijksarbeidsbureau in het geding. Haveman gaf toelichting op zijn ideeën om het Emigratiebestuur als publiekrechtelijke organisatie een prominenter rol te geven. Idealiter zou de openbare aanmelding in handen komen van de Nederlandse Emigratiedienst in plaats van bij het Rijksarbeidsbureau. Wanneer de particuliere organisaties qua behuizing en administratie zouden intrekken bij de Nederlandse Emigratie Dienst was verdubbeling van functioneren van de baan, een kostenbesparing binnen handbereik en daarmee de angel uit de kritiek van ondernemers en buitenstaanders. Openhartig voegde hij hieraan toe dat hij een dergelijke ontwikkeling feitelijk al na de totstandkoming van de wet van 1952 had verwacht. De Centrale Stichting Landbouw Emigratie, het orgaan dat was opgericht in afwachting van de uitkomst van de discussie over de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie en dat ook een dergelijke visie had, had toen weliswaar besloten zichzelf op te heffen. Het had voor zijn gevoel echter voor de hand gelegen als de materiële samenwerking op dat overkoepelende niveau toch was uitgebouwd. In plaats daarvan hadden de erkende emigratiecentrales echter een stap terug gedaan door zich uitsluitend op de eigen organisaties te richten.⁹⁶ Hij gaf de bestuurders-directeuren het advies alsnog serieus na te denken over een dergelijke oplossing.

Havemans reorganisatievoorstellen werden als te extreem ervaren en zouden niet worden opgevolgd, zoals in hoofdstuk 2 is geconstateerd. De veranderingen die het Emigratiebestuur voorstelde in reactie op de begrotingsrede van Veldkamp zouden tegenwoordig worden getypeerd als 'bezuinigen via de kaasschaafmethode'. Organisatorisch behielden de emigratiecentrales en het Rijksarbeidsbureau volledig hun zelfstandigheid. Er zou slechts worden afgeslankt, evenals dat bij de Nederlandse Emigratie Dienst het geval was.⁹⁷ De emigratiecentrales gingen vooral naarstig op zoek naar argumenten om hun – gezamenlijk – belang opnieuw te kunnen aantonen.

De Katholieke Centrale Emigratie Stichting was hierin het meest voortvarend. Eind december 1961 stelde het KCES-bestuur een commissie in die moest nagaan in hoeverre de structuur van de KCES kon worden aangepast, zodanig dat de organisatie beter in het veranderende maatschappelijke beeld zou passen.⁹⁸ De commissie kreeg de opdracht te onderzoeken welk logisch onderling verband er viel te formuleren tussen de domeinen emigratie, binnenlandse migratie, intra-Europese migratie en technische hulpverlening aan minder ontwikkelde landen. Tevens moest ze uitwerken waar de bestuurlijke en uitvoerende werkzaamheden die hiermee gepaard zouden gaan het beste konden worden ondergebracht. Hoewel de commissie het gebrek aan expertise op de laatste drie genoemde domeinen als belemmerend ervoer, zou ze toch bijna een jaar later tot de slotsom komen dat er belangrijke raakvlakken waren, en wel op het gebied van 'voorlichting', 'voorbereiding' en 'opvang'. Daarmee was ze terug bij de oorspronkelijk kerntaken van de emigratiecentrale.

96 Notulen EB, 14-12-1961, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 9.

97 Notulen EB, 18-01-1962; 11-5-1962, 07-06-1962, advies aan de minister dd 12-07-1962, NA, SZW / Emigratiebestuur, 2.15.71, inv.nr. 10.

98 Notulen KCES-bestuur, 22-11-1961 en 27-12-1961, KDC, archief KCES, inv.nr. 243.

Ten aanzien van de migratie binnen Europa werd de meest radicale draai gemaakt: hier stond de commissie niet zozeer de begeleiding van vertrekkende Nederlanders naar Europese bestemmingen voor ogen, maar vooral de opvang van buitenlandse werknemers en – idealiter – hun gezinnen die zich in Nederland vestigden. De wervingsactiviteiten van de werkgeversorganisaties in het overwegend katholieke Italië en Spanje leverden aldus nieuwe zorgtaken, die naadloos werden ingepast. Het lag in lijn met de kritiek die de KVP al enige jaren in het parlement liet horen op de terughoudendheid van regering en Justitie wat het gezinsherenigingsbeleid voor arbeidsmigranten betreft.⁹⁹ De werkzaamheden konden volgens de commissie het beste door de Katholieke Centrale Emigratie Stichting worden behartigd, gezien haar positie als erkende maatschappelijke organisatie, de financiering en de ervaring. Wel was hiervoor een fusie en een statutenwijziging noodzakelijk.¹⁰⁰ Deze wijziging zou in 1963 worden geëffectueerd.¹⁰¹ Zo konden de werkgeversvertegenwoordigers binnen het bestuur van KCES zich in elk geval weer verbeelden dat het zin had hun kostbare avonduren te besteden aan vergaderingen van een emigratiecentrale.

Goed voorbeeld deed goed volgen, zij het later. In december 1963 stelde ook het bestuur van de Christelijke Emigratie Centrale een commissie in die moest nagaan of er een verruiming van de doelstelling gewenst was, gezien de ontwikkelingen op migratiegebied.¹⁰² Specifiek luidde de opdracht om aandacht te besteden aan dezelfde vier taakgebieden als de KCES had gedaan. Dat was geen toeval: in de lijst van toegezonden stukken prijkte de nota van het bestuur van de Katholieke Centrale Emigratie Stichting prominent bovenaan.¹⁰³ In haar overwegingen worstelde deze commissie echter zichtbaar met het feit dat het een merkwaardige indruk kon maken nu raakvlakken te definiëren tussen emigratie, immigratie en arbeidsmigratie, waar het CEC ruim 10 jaar daarvoor het bestaan ervan nog categorisch had ontkend tijdens het wetgevingsdebat ter legitimering van een eigen emigratiebestel. Men vreesde de publieke opinie 'die in ronde bewoordingen zegt dat – nu de emigratie tot een laag niveau is gedaald – er werk wordt aangetrokken, ja gezocht, om de bestaande organisatie te billijken'.¹⁰⁴ Anderzijds was het verleidelijk om uit te gaan van een overkoe-

99 *Bonjour, Grens en gezin*, 70-73.

100 Het KCES-bestuur had in 1959 een Katholieke Stichting Binnenlandse Migratie (KSM) in het leven geroepen, met exact dezelfde bestuursamenstelling als de KCES. Samenvoeging van beide lag voor de hand aangezien de KSM geen uitvoerende werkzaamheden verrichtte. Commissiestukken en eindadvies 16-10-1962 in KDC, archief KCES, inv.nr. 348 en archief KAB, inv.nr. 28515.

101 Notulen KCES-bestuur, 16-07-1963, KDC, archief KCES, inv.nr. 243.

102 Besluit 13-12-1963, brief Punt (directeur CEC) aan CEC-bestuur, 20-12-1963, HDNP, archief CEC, doos 72.

103 Punt aan commissie taakuitbreiding CEC, 17-01-1964, HDNP, archief CEC, doos 72. Daarnaast moest de commissie aandacht besteden aan taken t.o.v. ouders van emigranten, een terrein waarop KCES-directeur Van Campen al eerder een vereniging voor had opgericht, en de Jongeren (Jonge Boeren) Programma's die in 1958 waren voortgekomen uit de suggesties van de Canadian Netherlands Immigration Council, zie hiervoor hoofdstuk 7 casus 2, Er is veel verzet; vgl. Wijnen, *Campos de Holambra*, 67.

104 Nota Punt, januari 1964, HDNP, archief CEC, doos 72.

pelend begrip van migratie, omdat daardoor de mogelijkheid tot coördinatie zoveel groter werd. Ook in CEC-kringen gingen de gedachten hierbij uit naar de PBO-discussies. Deze waren op dat moment weer actueel, gezien de stagnatie in de ontwikkeling van bedrijfslichamen.¹⁰⁵ Directeur G. Punt zag mogelijkheden voor een 'publiekrechtelijk lichaam, genaamd Migratieschap', dat het recht zou krijgen een eigen begroting bij het parlement in te dienen.¹⁰⁶

In het eindrapport, dat na meermalen overleg met de Algemene Emigratie Centrale en de Katholieke Centrale Emigratie Stichting tot stand kwam, werd dit dilemma opgelost, zij het met enig laveren. De commissie was van mening dat het CEC er inderdaad goed aan zou doen haar werkzaamheden uit te breiden op het gebied van Europese migratie en technische hulpverlening. Voor het eerste was een landelijke organisatie gewenst, waarvan bij voorkeur de Stichting van de Arbeid deel zou uitmaken, naast de emigratiecentrales en organisaties voor maatschappelijk werk. De hulpverlening zou zich voorsnog moeten beperken tot de bestaande protestants-christelijke landbouwkolonies in Brazilië. Daarnaast zou hieraan ook via de jongerenprogramma's aandacht kunnen worden besteed, met stages of door uitzending van vrijwilligers.¹⁰⁷ Een statutenwijziging werd niet nodig geacht, gezien het feit dat alle nieuwe werkzaamheden raakvlakken hadden met emigratie en 'emigratie in de ruimste zin van het woord een van de doelstellingen van de Christelijke Emigratie Centrale is'.¹⁰⁸

De Algemene Emigratie Centrale was intern zodoende het meest verdeeld over wat in de organisatiesociologie wordt gezien als de neiging tot overleven van organisaties of interorganisatiele velden.¹⁰⁹ Het Nederlandse Vrouwen Comité, dat in een comfortabeler positie verkeerde omdat het geen structureel subsidie ontving voor zijn emigratievoorlichtingswerkzaamheden en in die zin dus niet in zijn voortbestaan werd bedreigd, had zich direct eind 1961 bezonnen over de toekomst, evenals de katholieke emigratiecentrale. Daarbij waren de twee uitersten ter sprake gekomen: opheffing van de Emigratiecommissie wegens teruglopende vertrekcijfers maar ook een eventuele taakverbreding. Ten aanzien van het laatste punt was alleen immigratie als mogelijk nieuw werkterrein overwogen. Het Comité was van mening dat opheffing een mogelijkheid zou wegnemen om onderling van gedachten te kunnen wisselen en besloot de platformfunctie van zijn Emigratiecommissie beperkt voort te zetten. Taakverbreding werd zodoende afgewezen: opvang van buitenlandse gastarbeidersgezinnen lag eerder op de weg van bijvoorbeeld de Nederlandse Federatie voor

105 Zie bijv. *HTK* 1960-1961 kamerstuknr. 6388, ondernrs. 1-2 Nota inzake de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, *HTK* 1961-1962, p. 700 ev. (16-01-1962).

106 Ibidem.

107 Ook dit was vergelijkbaar met werkwijze en standpunten binnen de KCES, die de Katholieke Arbeiders Jeugd opnam in haar bestuur, vgl. 'nota inzake organisatie Nederlandse hulpverlening aan ontwikkelingslanden' archief CEC, doos 72 en onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, KCES en Katholieke Arbeiders Jeugd (KAJ), via www.historici.nl.

108 Rapport 'Commissie bestudering taakuitbreiding C.E.C.', juni 1964 en notulen DB CEC, 25-06-1964, HDNP, archief CEC, respectievelijk doos 72 en doos 18.

109 Voor de interne verdeeldheid AEC: notulen DB-CEC, 30-07-1964, HDNP, archief CEC, doos 18; nota emigratiecommissariaat aan Veldkamp, 26-10-1964, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 152. Vgl. Lammers e.a., *Organisaties vergelijkenderwijs*, 452.

Vrouwelijke Vrijwillige Hulpverlening, aldus het NVC.¹¹⁰

Met deze koerswijzigingen achtten de maatschappelijke organisaties binnen het emigratiebestel zich in staat om hun maatschappelijke relevantie opnieuw te kunnen legitimeren. De taakverbreding die de emigratiecentrales hadden ingevoerd of nog overwogen, tastte hun oorspronkelijke doelstelling niet wezenlijk aan, maar liep in de pas met de veranderingen, die Haveman in de tussentijd had doorgevoerd binnen het ICEM.¹¹¹ Het stelde ze in staat om te anticiperen op beleidsmatige ontwikkelingen in Nederland op het vlak van ontwikkelings-samenwerking. De dieper liggende overweging hierbij was voor een aantal van de beleidsactoren gelijk gebleven: emigratie kon in hun ogen nog steeds een rol vervullen in het landbouwstructuurbeleid, dat in de jaren 1960 nieuwe impulsen kreeg. De trits bedrijfsbeëindiging-emigratie-ontwikkelingssamenwerking leek meer kans op succes te bieden om alternatieve financieringsmogelijkheden aan te boren voor landbouwsanering, dan de poging die eind jaren 1950 was ondernomen. De wijze waarop de hoofdrolspelers van overheid en middenveld elkaar daarbij wisten te vinden, was evenmin veranderd, ondanks positiewisselingen en een grotere fysieke afstand.

‘Een wat delicate zaak’. Landbouwsanering-emigratie-ontwikkelingshulp?

Ook voor de landbouwsector gold de opdracht om in het kader van de EEG tot een gemeenschappelijk beleid te komen. Daarvoor was het zaak de Nederlandse concurrentiepositie te versterken. Het landbouwstructuurbeleid zou in deze jaren tot verdere bloei komen. Bestuurlijk gezien zouden er zich echter niet eerder vertoonde botsingen voordoen tussen het Landbouwschap en de zogenaamde Vrije Boeren, waarvan de populistische boer Hendrik Koekoek volop wist te profiteren.¹¹² Kenmerkend voor het beleid was een toenemende hang naar oppervlaktevergroting van de bedrijven, naast de voortgezette mechanisatie en motorisatie. Anders echter dan de rigoureuze insteek die Vondeling in het laatste kabinet Drees voor ogen had gestaan, zou daarbij in het kabinet De Quay onder de KVP-minister van Landbouw V.G.M. Marijnen weer meer aandacht voor de kleine boeren komen.¹¹³ Dit uitte zich in een aantal politieke benoemingen, waardoor de katholieke landbouworganisaties onder de vlag van de KNBTB steviger voet aan de grond kregen.¹¹⁴ Eind 1962 gaf Marijnen zijn langetermijnvisie. Hij zette in op een tweesparenbeleid.

Niet-rendabele bedrijven zouden een financiële prikkel krijgen om over te gaan tot bedrijfsbeëindiging. Om gevoeligheden binnen de sector te vermijden, zouden potentieel gezonde bedrijven steun krijgen bij bedrijfsverbetering. Aan-

110 Jaarverslag NVC 1961-1962, Emigratiecommissie, Atria, archief NCVB, inv.nr. 256.

111 Voor gegevens over reorganisatie binnen het ICEM en latere programma's, zie v.a. 20^e zitting ICEM-Council, Report on Policy and Progress (Haveman), 18-09-1963, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nrs. 474 e.v.

112 Krajenbrink, *Landbouwschap*, 162-181; Vossen, 'De andere jaren zestig', 245-246.

113 Zie hiervoor hoofdstuk 6 § Er is veel verzet.

114 Van den Brink, *Structuur in beweging*, 115, 118-120.

gezien de gemengde bedrijven op de zandgronden dat jaar bijzonder slechte bedrijfsresultaten hadden laten zien en De Kort als fractievoorzitter hierover Kamervragen had gesteld, presenteerde Marijnen een al eerder goedgekeurd plan om een Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw op te richten. Hiervoor werd 50 miljoen gulden uitgetrokken, voor zowel regionale noodhulp aan de gemengde bedrijven als structurele verbeteringen op langere termijn door saneringen op landelijk niveau. De uitvoering kwam in handen van bestaande diensten zoals de Landbouwvoorlichtingsraad.¹¹⁵ Via deze kanalen kwamen er contacten met het emigratiecommissariaat tot stand.

Zo voerde de voormalig landbou wattaché in Brazilië, tevens aankomend directeur van de Landbouwvoorlichtingsdienst van de provincie Drenthe L. Hartman, er diverse gesprekken tussen juni 1962 en januari 1963. In mei volgde een persoonlijk gesprek met ICEM-directeur Haveman.¹¹⁶ Onderwerp was steeds de sanering van de Nederlandse landbouw. Evenals Bär in 1958 had gedaan, vroeg Hartman aandacht voor het feit dat bedrijven in de polders die kleiner waren dan 20-30 hectare economisch niet meer verantwoord waren. Alleen uit 'sociale overwegingen' en vanwege het feit dat de sfeer rondom de 'brave, ijverige, kleine boer altijd geladen is geweest met sentiment' werden deze gebreken in bedrijfsstructuur zelden hardop benoemd. Het was zijn inschatting dat er in de polders toch nog kleinere percelen zouden worden uitgegeven. Nu waren daar echter signalen van Sicco Mansholt bijgekomen die erop wezen dat EEG-afspraken rond 1970 zouden leiden tot een teveel aan boeren van circa 1 miljoen.¹¹⁷

In zijn gesprekken zocht Hartman dus naar alternatieve sociale oplossingen, in kritiek op de eenzijdige afvloeiingsmogelijkheden door omscholing die het nieuwe Ontwikkelings- en Saneringsfonds bood. De urgentie daarvan was voor hem als directeur Landbouwvoorlichtingsraad Drenthe kort voor zijn gesprek met Haveman toegenomen, aangezien het Landbouwschap intussen op hoogst ongelukkige wijze zijn spierballen had getoond. In maart was een drietal kleine boeren in het Drentse Hollandscheveld door de politie uitgezet wegens het niet-betalen van heffingen, die het Landbouwschap had opgelegd. Koekoeks Boerenpartij was daarop in mei bij de verkiezingen met drie zetels in de Tweede Kamer gekomen.¹¹⁸

Eén van de zwakheden van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds was in Hartmans ogen het optimisme waarmee er vanuit werd gegaan dat de categorie jonge boeren op onrendabele bedrijven 'dankbaar' de bedrijfsbeëindigingspremie zou aanvaarden om zich te laten omscholen tot industriearbeider. Ook de landbouwdeskundigen Maris en Hofstee waren hierover weinig optimistisch, zoals hem uit recente publicaties van hun hand was gebleken. Hartman vond het een gemiste kans dat er geen aandacht werd besteed aan emigratie. Gezien zijn ervaringen in zijn vorige functie wees hij op Brazilië. In het kader van ont-

115 Ibidem, 121-128.

116 Hartman was vanaf 1960 in Brazilië gestationeerd. Terug in Nederland was hij directeur in de Noordoostpolder. Formeel ging zijn aanstelling in Drenthe in per 1 maart 1963.

117 Handgeschreven gespreksaantekeningen 21-06-1962 en december 1962-januari 1963; gespreksverslag Hartman aan Haveman 20-06-1963, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

118 Krajenbrink, *Landbouwschap*, 162-181.

wikkelingshulp moest daar bovendien extra kredietverlening zijn aan te boren ten behoeve van aankoop en ontginning van de gronden aldaar. Wanneer dit werd gevoegd bij de beëindigingspremie dan zouden de kleine boeren die per se boer wilden blijven over voldoende kapitaal beschikken om daar direct een eigen bedrijf te beginnen, gezien de infrastructuur die de bestaande landbouwkolonies op sociaal en bedrijfsmatig gebied boden.

Hartman beseftte dat het om een kleine groep zou gaan. Ook zag hij in dat dergelijke initiatieven voldoende steun zouden moeten krijgen van de Nederlandse overheid en de agrarische belangenorganisaties. In zijn visie zouden het Landbouwschap en de Landbouwvoorlichtingsdienst daarin op nationaal niveau een rol moeten spelen. Het provinciaal niveau moest worden gebruikt om de mogelijkheden van emigratie te laten 'penetreren'.¹¹⁹ Verder was een gedegen voorbereiding en begeleiding in Brazilië noodzakelijk. Hartman vermoedde overigens dat er in breder EEG-verband ook belangstelling zou bestaan voor het scheppen van meer vestigingsmogelijkheden in Latijns-Amerika. Zowel Frankrijk als Duitsland kampte met een forse saneringsproblematiek. Vandaar dat hij zich tot het commissariaat en Haveman als ICEM-directeur had gewend.¹²⁰

Hoewel deze signalen uit het veld goede aanknopingspunten boden voor concretere plannen, waren er dus voldoende redenen om behoedzaamheid te betrachten, zoals ook Hartmans woordgebruik verried. Uitgerkend de geestelijk vader van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds, de katholieke Directeur-Generaal voor de Landbouw J. Wellen, was geen voorstander van financiële steun aan emigratie, vandaar dat het fonds er met geen woord over repte. Dat hing mede samen met de psychologische gevoeligheden onder de boeren: al eerder bleek dat het ministerie van Landbouw het liefst een te direct verband vermeed tussen sanering en emigratie. Er zou immers een sfeer kunnen ontstaan van 'voor ons is hier geen plaats meer en nu willen ze ons het land uitsuren'.¹²¹ Na het onbegrepen machtsvertoon van het Landbouwschap kon ook de agrarische bestuurselite zich geen verdere imagoschade meer permitteren. Het werkbezoek dat Veldkamp datzelfde jaar aan Brazilië had gebracht, samen met zijn plaatsvervangend Commissaris voor de Emigratie G.D.J. Kraan, bood echter aan elk van de diverse beleidsactoren een goed uitgangspunt om succesvol een aantal proefballonnen op te laten.¹²²

Kraan greep Veldkamps eigen verzoek aan om voor hem na te gaan of er in het kader van de EEG enige vorm van medefinanciering denkbaar was voor emigratie naar Latijns-Amerika. Begin januari 1964 wist Kraan te melden dat op EEG-fondsen niet gerekend hoefde te worden. Wel stelde hij Veldkamp op de hoogte over de initiatieven van Landbouw uit 1958 om bedrijfsbeëindiging en emigratie te koppelen. Daar voegde hij de informatie aan toe die hij recent via Hartman had gekregen. Zijn suggestie aan Veldkamp luidde dan ook om hierover op kortere termijn dan Veldkamp oorspronkelijk van plan was geweest contact te zoeken met Landbouw. Inmiddels zwaaide de antirevolutionair B. W.

119 Hartman aan Haveman 20-06-1963, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

120 Ibid.

121 Nota Kraan aan Veldkamp 14-01-1964, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101; vgl. Wijnen, *Campos de Holambra*, 28-29.

122 Veldkamp, *Herinneringen*, 109.

Biesheuvel (kabinet Marijnen) daar de scepter en Biesheuvel had zich tijdens zijn periode als Kamerlid voorstander van stimulering van agrarische emigratie naar Brazilië getoond. Het overleg kon dan gaan over een speciaal fonds voor stimulering van landbouwemigratie, naar voorbeeld van de Duitse stichting 'Auslandsiedlung G.m.b.H.'.¹²³

Kraan wist te vermelden dat deze organisatie, voortgekomen uit het Deutsche Gesellschaft für Siedlung im Ausland in de vooroorlogse hoedanigheid weliswaar vanuit heel andere doelstellingen was opgericht, maar inmiddels kredieten verstrekke tegen zeer gunstige aflossingsvoorwaarden ten behoeve van landbouwemigratie.¹²⁴ In de argumentatie daarvoor wees de stichting op de onzekere situatie als gevolg van de Europese eenwording, naast de groeiende belangstelling voor ontwikkelingshulp, aldus Kraan. Onvermeld liet hij dat het emigratiecommissariaat al langer bekend was met de activiteiten van deze stichting. Duitsland had namelijk tijdens een van de eerste bijeenkomsten van het informele ICEM-emigratielandenoverleg uitgebreide inlichtingen verstrekt over de diverse financieringsmogelijkheden die zij gebruikten – veelal via of in combinatie met stortingen ineens aan het ICEM.¹²⁵ Nu deed zich een gelegenheid voor deze kennis in te passen in een voor Nederland geëigende situatie. Kraan wees erop dat een dergelijke afzonderlijke voorziening als voordeel had dat zij niet vereenzelvigd zou worden met de saneringsproblematiek. Ook Frankrijk en België financierden volgens zijn informatie langs dit soort kanalen.¹²⁶ Voor de zekerheid had Kraan maar vast een conceptje toegevoegd voor een amice-brief aan Biesheuvel. Eind januari deed Veldkamp deze de deur uit.¹²⁷

Diezelfde week schreef Haveman een brief aan het Braziliaanse hoofd van de immigratieafdeling te Rio de Janeiro. Het was een vervolg op een ontmoeting in zijn hoedanigheid als ICEM-directeur in 1963, na Veldkamps werkbezoek. Daarin was de Braziliaanse belangstelling voor Nederlandse landbouwers ter sprake gekomen. Haveman had beloofd hem op de hoogte te houden van de besprekingen die hij rond kerst met Nederlandse regeringsleiders en politici over dit onderwerp zou voeren. Nu deed hij schriftelijk verslag van de pogingen die zijn plaatsvervanger Kraan bij het Nederlandse emigratiecommissariaat was gestart om gelden, bestemd voor landbouwhervormingen in te kunnen zetten bij emigratie. Tevens gaf hij aan zelf gesprekken te hebben gevoerd met voormalig premier De Quay – inmiddels weer een 'invloedrijk' parlementslid. Deze had zich bereid getoond om de ingeslagen weg nog eens warm aan te bevelen bij de minister van Landbouw Biesheuvel. Als de beslissing positief zou uitvallen, zouden de wervingsactiviteiten voor Nederlandse boeren voor Bra-

123 Kraan aan Veldkamp 14-01-1964, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

124 Zie hoofdstuk 3 § Emigratie- en immigratielanden, West-Duitsland voor DEGESA, vgl. Steinert, *Migration und Politik*, 175-176; 194.

125 Verslag ICEM-bijeenkomst Europese emigratielanden 16-17 januari 1961, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 520. Daarin was naast Auslandsiedlung ook de inzet van oorlogsschadefondsen ter sprake gekomen, vgl. Freund, *Aufbrüche*, 207-208; Steinert, *Migration und Politik*, 251, 329, Sternberg, *Auswanderungsland Bundesrepublik*, 118, 184, 229.

126 Kraan aan Veldkamp 14-01-1964, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

127 Veldkamp aan Biesheuvel, 20-01-1964, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

zilië ongetwijfeld versneld worden, aldus Haveman.¹²⁸ Deze toezegging kwam voort uit het fiat dat hij van de ICEM-raad had gekregen om extra middelen in te zetten voor de opleiding van selecteurs in de emigratielanden, specifiek bedoeld voor plaatsing van hun landgenoten in Zuid-Amerika.¹²⁹ Hij anticipeerde daarmee tegelijkertijd op de uitkomst van de discussie over taakverbreding bij de Christelijke Emigratie Centrale, die hijzelf enkele maanden daarvoor had aangezwengeld met een lezing tijdens hun jaarvergadering.¹³⁰

De commissie-Taakverbreding van de CEC zou eind juni 1964 gereed zijn. In hun rapportage aan het bestuur zou de commissie van de CEC belangrijke argumenten ontleenen aan een nota, opgesteld door hun eigen vicevoorzitter P.C. Elfferich en de penningmeester van de Katholieke Centrale Emigratie Stichting T. Brouwer. De laatste maakte inmiddels ook deel uit van de Raad voor de Emigratie. Hoewel de nota van beide parlementaire landbouwwoordvoerders inhoudelijk vooral inging op de voorbeeldfunctie van de protestantse en katholieke Nederlandse landbouwkolonies voor de lokale Braziliaanse bevolking, bestond er binnen het bestuur van de CEC geen twijfel over het diepere doel ervan. Hij diende verband te leggen tussen 'hulp aan ontwikkelingslanden en de toepassing van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw'.¹³¹ De nota was tot stand gekomen na overleg met staatssecretaris I.N.Th. Diepenhorst van Buitenlandse Zaken, mede na hardnekkig stilzwijgen uit de burelen van ambtelijk Landbouw op de brief van Veldkamp van januari. Diepenhorst, wiens budget voor ontwikkelingshulp voortdurend onder druk stond en voor wie Kamersteun dus meer dan welkom was,¹³² had beide heren aan tafel gezet met zijn hoofd van het Bureau Internationale Hulpverlening. Deze had gevraagd om een en ander op papier te zetten. Het stuk zelf was daarna geschreven met behulp van ambtenaren van het Commissariaat voor de Emigratie. Zowel de confessionele Kamerfracties als de ministers Veldkamp en Biesheuvel ontvingen een exemplaar. Haveman liet schriftelijk zijn belangstelling als ICEM-directeur aan het CEC-bestuur blijken. Ook deze brief van het hoofd van een internationale organisatie werd doelbewust doorgestuurd naar beide ministers.¹³³

Weinig werd aan het toeval overgelaten. Nadat Cnossen in juli 1964 Haveman persoonlijk op de hoogte had gesteld van de ontwikkelingen en daarbij zijn

128 Haveman aan Milton Faria, 21-01-1964. Afschrift in NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

129 Verslag 20^e zitting ICEM-raad 14-18/10-1963, in de Nederlandse delegatie hadden Th.J.J.A. Beumer (waarnemend regeringscommissaris), G.D.J. Kraan (plaatsvervangend regeringscommissaris) en Jos van Campen (KCES) zitting, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 474.

130 Inleiding Haveman bij CEC jaarvergadering 26-10-1963 'het belang van emigratie voor vluchtelingen en technische hulp'. Beumer aan Veldkamp, 28-10-1963, SZW, Directie Emigratie (oud archief), doos J 22 roze (de dossiers interdepartementale commissie Internationale Technische Hulp en Commissie Internationale Technische Hulp 1964-1965 zijn niet teruggevonden in het bewerkte archief van de Directie Emigratie en mogelijk vervreemd of vernietigd. Kopieën in bezit auteur.)

131 Notulen CEC-bestuur 25-06-1964; Nota 'Enkele beschouwingen terzake van de internationale hulpverlening aan Latijns-Amerika, in het bijzonder aan Brazilië', HDNP, archief CEC, respectievelijk doosnr. 18 en 72.

132 *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking II*, Dierikx e.a. ed., Inleiding, xix.

133 Notulen CEC-bestuur 25-06-1964, HDNP, archief CEC, doosnr. 18.

zorg had uitgesproken over de broedtijd van ambtelijke eieren, vroeg Haveman hem of er binnen het CEC bezwaar zou bestaan als hij informeel zou deelnemen aan de verdere strategiebepaling.¹³⁴ Hij was er van overtuigd 'dat een politieke beslissing (Marijnen, Biesheuvel, Veldkamp, Luns) noodzakelijk is om de ambtelijke instanties in de verschillende departementen op het goede gedachten-spoor te zetten en metterdaad actief in te schakelen'.¹³⁵ In zijn optiek kon er het beste een concreet werkprogramma worden opgesteld waarin een parallel met België werd getrokken. Op grond daarvan moest een 'sterkere politieke druk' worden georganiseerd. Hij dacht Suurhoff en De Quay hiertoe bereid te vinden. Jan Tinbergen, inmiddels voorzitter van de onlangs geïnstalleerde Raad voor Ontwikkelingshulp, zou hij als wetenschappelijk deskundige vragen om de voorstellen van extra gewicht te voorzien.¹³⁶ Na dankbare acceptatie van het CEC-bestuur kwam Haveman speciaal voor dit doel in oktober 1964 over.¹³⁷

De lobby zou op parlementair en ambtelijk niveau een sterk vervolg krijgen. In het parlement gebeurde dat door de kracht van de herhaling. In de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Volksgezondheid maakte Veldkamp in november 1964 handig gebruik van een voorzet van de christelijk-historische H. Kikkert om duidelijk te maken dat hij regelmatig in gesprek was met Buitenlandse Zaken over bevordering van emigratie naar Zuid-Amerika in het kader van ontwikkelingshulp.¹³⁸ Elfferich zou een maand later de begrotingscommissie voor Buitenlandse Zaken gebruiken om dit onderwerp opnieuw aan te snijden. Hij lardeerde zijn betoog met eigen ervaringen, opgedaan tijdens zijn oriëntatiereis naar Brazilië, die hij op kosten van Sociale Zaken had gemaakt.¹³⁹ Zes weken daarna prees Brouwer, ditmaal in de Vaste Commissie voor Landbouw en Visserij, het besluit een half miljoen gulden extra uit te trekken voor exportbevordering naar onontwikkelde gebieden. Tevens sprak hij zijn vreugde uit over de toenemende coördinatie door het Bureau Internationale Technische Hulp van Buitenlandse Zaken en daagde hij de minister van Landbouw uit nog meer geld ter beschikking te stellen door de landbouw nadrukkelijker te betrekken bij ontwikkelingshulp. Elfferich kon volstaan met het uitspreken van zijn volmondige instemming met Brouwers betoog.¹⁴⁰ Een week later volgde het Kammerdebat over de vaststelling van de begroting voor het hoofdstuk Financiën. Hier speelde Brouwer zijn troefkaart door een pleidooi op te zetten dat geheel in het straatje lag van de ondernemers.

Hij begon met de opmerking dat de paragraaf over investeringsbevordering in de ontwikkelingslanden hem nogal was tegengevallen. Tijdens een reis door

134 Cnossen was in 1962 teruggetreden als directeur, maar vervulde nog het secretariaat van het CEC. Cnossen aan Haveman, 16-07-1964; Haveman aan Cnossen, 17-08-1964. Tresoar, archief T. Cnossen, inv.nr. 32.

135 Haveman aan Cnossen, 17-08-1964. Tresoar, archief T. Cnossen, inv.nr. 32.

136 Ibidem. Jos van Campen was lid namens de emigratieorganisaties van deze Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, zoals de formele naam luidde, zie onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Van Campen, via www.historici.nl

137 Ibidem en notulen CEC-bestuur 08-09-1964, HDNP, archief CEC, doosnr. 18.

138 HTK 1964-1965, C687-688 (19-11-1964).

139 HTK 1964-1965, C755 (09-12-1964); vlg. notulen CEC-bestuur 25-06-1964, HDNP, archief CEC, doosnr. 18.

140 HTK 1964-1965, C884 (27-01-1965).

Zuid-Amerika was hem bij een bezoek aan een aantal 'industriële ondernemingen' gebleken hoe groot de 'goodwill' van Nederland was in deze landen. Met zijn woordkeus verwees hij weloverwogen naar het advies van de Raad voor de Emigratie uit 1961. Na zijn constatering dat het des te opvallender was dat er tot nu toe zo weinig was gedaan op het gebied van investeringsbevordering, refereerde hij in drie achtereenvolgende zinnen aan het feit dat de Kamer in dit verband herhaaldelijk had gewezen op de landbouwkolonies in Zuid-Amerika. In het slot van zijn betoog drong hij met klem aan op een expansief beleid voor de Nederlandse economie 'in de geest van de brochure van de werkgeversbonden'. Uitdagend voegde hij eraan toe:

'Ik behoef de Minister overigens niet te zeggen, hoe andere landen op dit terrein hulp verlenen, wat Duitsland bij wijze van spreken in het kader van exportbevordering en vestiging daar — ik denk hier aan de nederzettingen van Duitse boeren in Zuid-Amerika — op dit terrein doet. Ik zou werkelijk de Minister willen aanbevelen, hiernaar eens een onderzoek in te stellen om ook in die richting wat meer actief werkzaam te zijn'.¹⁴¹

De *timing* van zijn beide laatste optredens had Brouwer zorgvuldig afgestemd met het Emigratiecommissariaat. Hij had een week daarvoor — op 20 januari 1965 — een bespreking gehad met Kraan over mogelijkheden van extra financiering van boeren die wilden emigreren naar analogie van het Duitse Auslandsiedlung. Navraag van Kraan bij Veldkamp had geleerd dat deze nog steeds voelde voor een dergelijke stichting of fonds. Brouwer had bij datzelfde gesprek kunnen melden dat de weerstand op ambtelijk niveau binnen Landbouw op dit vlak inmiddels aanzienlijk was verminderd. Biesheuvel bleek nu wel bereid te zijn om bij de minister van Financiën te bepleiten om voor dit doel middelen te reserveren. Veldkamp moest dan echter goedvinden dat deze op de begroting van Sociale Zaken zouden drukken en niet op die van Landbouw 'om de binding tussen het landbouwsaneringsbeleid en de emigratie aan het oog te onttrekken'.¹⁴² De situatie keerde echter onverwacht. Het kabinet Marijnen zou kort daarop struikelen over het omroepbeleid. Veldkamp antwoordde Kraan eind maart 1965 dat het hem beter leek de zaak over de formatie heen te tillen.¹⁴³

De gedachte van extra financiering voor landbouwemigratie zou binnen Nederland aan momentum winnen doordat Ontwikkelingshulp in het kabinet Cals (1965-1966) een eigen minister kreeg. Th. Bot zou in de uitwerking van zijn Nota 'Hulpverlening aan minder ontwikkelde landen' diverse projecten in Latijns-Amerika in uitvoering nemen. Dit betrof niet alleen scholingsprojecten in bestaande landbouwkolonies in Brazilië — een verkapt vorm van betere nazorg aan emigranten waar de emigratiecentrales al jaren voor streden — maar ook projecten als de vestiging van triplexfabrieken, waarvan bedrijven als Bruyneeel profiteerden.¹⁴⁴ De samenwerking die de Nederlandse staat aanging met

141 HTK 1964-1965, 1059-1060 (04-02-1965).

142 Kraan aan Veldkamp, 17-02-1964, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 101.

143 Handgeschreven opmerking Veldkamp aan Kraan, 31-03-1965 op nota 17-02-1964, *ibid.*

144 HTK 1965-1966, kamerstuknr. 8308, ondernr. 4 (Nota betreffende de Nederlandse ontwikkelingshulp 1966, 21-09-1965, opgave projecten Technische Hulp).

de Inter-American Development Bank voor (garantie)leningen ten behoeve van Brazilië zal zeker als stimulans hebben gegolden.¹⁴⁵ De koppeling tussen emigratie en ontwikkelingshulp was overigens niet uniek voor Nederland. Ook in Duitsland zou deze ontwikkeling zich in dezelfde periode voordoen.¹⁴⁶

De hegemonie doorbroken?

Afkalvende steun, reflectie en een departementale reorganisatie

In de voorgaande paragrafen hebben we geconstateerd dat er zich onder druk van de veranderende omstandigheden in beide constellaties verschuivingen voordeden, vooral in de vorm van doelvernieuwing van het ICEM en de emigratiecentrales. Dit gebeurde mede als gevolg van een intensivering van informatie-uitwisseling en gedeelde momenten van reflectie. Wanneer we de feiten nog eens op een rij zetten, dan lijkt het echter onvoldoende om de grotere verandering die het Nederlandse emigratiebestel onderging in 1967, de afschaffing van Raad en Commissaris, aannemelijk te maken en te duiden in termen van het model van neocorporatief beleid en beleidsleren van Visser en Hemerijck. Naast contingente blijken ook structurelere factoren aanwijsbaar, zoals onder meer een herlevend debat over de inrichting van de Nederlandse overlegeconomie.

Het Intergovernmental Committee for European Migration had zich eind jaren 1950, begin jaren 1960 geconfronteerd gezien met sterk veranderende politieke omgevingsfactoren. Hoofdsponsor Amerika verlegde de aandacht van vluchtelingenproblematiek naar buitenlandse economische hulp. In Europa richtten zes staten zich op de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt, waarvan een vrij onderling personenverkeer een belangrijk bestanddeel moest gaan vormen. Het ICEM, dat in de beeldvorming vooral als vluchtelingenorganisatie bekend stond, kwam door de eerste ontwikkeling in een bestaanscrisis, voor zover daarvan sprake kan zijn bij een niet-permanente organisatie. Feitelijk had het zijn diensten bewezen. Juist die niet-permanente status had het Comité echter veel Houdini-achtige lenigheid gegeven om aan opheffing te ontsnappen, zoals ook al was gebleken in zijn pre-ICEM bestaan als International Refugee Organization.¹⁴⁷ Het schakelen tussen de elementen van de meervoudige doelstelling was daarvan een voorbeeld. Er waren binnen de belanghebbende lidstaten altijd wel een paar delegatieleden die bereid waren de ambtelijke koppen bij elkaar te steken om een bepaald aspect net iets anders

¹⁴⁵ Nota Ontwikkelingshulp 1966, HTK 1965-1966, kamerstuknr. 8308, ondernr. 5 (Brief Financiën en ZP, 17-03-1966). Al eerder hadden de VS via het ICEM garantieleningen tbv Brazilië aan het Emigratiebestuur verstrekt. Vgl. dossier ICEM-lening \$400.000 1961-1966, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 1534. De dossiers 'Garantiefonds groepsemigratie' 1961-1963 (inv.nr. 434) en kredietverlening emigranten naar Brazilië 1969-1973' (inv.nr. 2050) zijn gesloten voor onderzoek tot respectievelijk 2039 en 2050. Voor de relatie Holambra II Brazilië en Technische Hulp, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 1579.

¹⁴⁶ Sternberg, *Auswanderungsland Bundesrepublik*, 194-195; 'Fernweh Verwalten' 361.

¹⁴⁷ Zie hiervoor hoofdstuk 3.

te belichten, zodat voortbestaan geëigend leek. Het vooruitzicht op een langdurig onderhandelingsproces waarbij soevereine bevoegdheden moesten worden opgegeven, lijkt voor de EEG-lidstaten aanleiding te zijn geweest om initiatieven vanuit Nederland tot een dergelijke transgouvernementele groepsvorming binnen het ICEM te honoreren. Het openhouden van medegefinancierde alternatieve internationale migratiekanalen leek voor niemand een overbodige luxe, gezien de veelzijdige problematiek van een gemeenschappelijke markt.

Havemans vertrek naar Genève als zodanig leidde niet tot een verzwakking van het Nederlandse emigratiebestel. De uitgangspunten van het beleid waren niet wezenlijk aangepast. Qua functioneren was er zelfs eerder sprake van een versterking. Deze kwam, net als bij het ICEM, voor een deel voort uit een overlevingsreflex op bezuinigingsdwang en dalende vertrekcijfers. De personele samenstelling van het Emigratiebestuur was vrijwel onveranderd, waardoor ambtenaren en middenveldorganisaties elkaar makkelijk bleven vinden via de eerder bewandelde paden van formele en informele contactmomenten. Nog steeds domineerde daarin het neocorporatieve – agrarische – element, dat profiteerde van een aantal prominente boerenvoormannen met hun landelijke netwerk, hun diverse dubbelfuncties op strategische posities en hun contacten op de ministeries en in de politiek.¹⁴⁸ Havemans internationale machtspositie was toegenomen. Het feit dat diverse middenveldactoren uit het Emigratiebestuur van tijd tot tijd zelf toegang hadden tot het internationale overleg en zich gesteund wisten door een bekende aan het internationale front, bezorgde ze een informatievoorsprong. Deze leverde op meerdere punten winstmogelijkheden op. Door te wijzen op de migratieaspecten van ontwikkelingssamenwerking, het uitzenden van expertise, werden pogingen ondernomen emigratie in te zetten als een soort flankerend sociaal beleid bij het landbouwsaneringsbeleid. Er werden aantoonbaar nieuwe financieringsmogelijkheden aangeboord. Met behulp van hun parlementaire schakstukken slaagden de landbouworganisaties binnen het emigratiebestel er zodoende in om de industriële werkgevers- en ondernemersorganisaties weer enigszins in hun kamp te krijgen. Daarmee was aan een belangrijke voorwaarde voldaan om de kritiek op het emigratiebeleid te laten verstommen.

Het samenvallen van Havemans veronderstelde tijdelijke vertrek –er hoefde geen opvolger te worden aangetrokken – met het aantreden van Veldkamp als minister zou echter wel gevolgen krijgen. Veldkamp trof bij zijn komst een in zijn ogen slecht georganiseerd departement. Hij nam de gelegenheid te baat om te werken aan een budgetneutrale departementale reorganisatie met de post van Commissaris voor de Emigratie als inzet.¹⁴⁹ Daarvoor was wel een wetswijziging nodig, maar had Haveman al niet gezinspeeld op iets dergelijks in zijn nota over het emigratiebeleid?

Aanpassingen van het bestel

De wens om de Landverhuizingswet uit 1936 te herzien speelde al langer, maar de eigenlijke adviesaanvraag was in 1960 door Veldkamps voorganger gedaan.

¹⁴⁸ Krajenbrink, 'Haags bolwerk op Gronings boerenerv?', 241, 251.

¹⁴⁹ Veldkamp, *Herinneringen*, 78.

De uitvoering ervan was echter niet direct ter hand genomen. Het had zinvoller geleken eerst het Raadsadvies over het emigratiebeleid af te wachten. Eind 1961 liet Veldkamp de kwestie opnieuw agenderen. De juridische voorbereiding koste tijd, waardoor de commissie van preadvies, onder voorzitterschap van Suurhoff pas in maart 1963 aan de slag kon.¹⁵⁰ Er waren uitsluitend experts in de commissie opgenomen. Hiertoe werden zowel de Raadsleden als de Bestuursleden van de drie emigratiecentrales en het Nederlandse Vrouwen Comité gerekend, naast een aantal ambtelijke adviseurs. Daarmee was opnieuw het groene hart van het bestel sterk vertegenwoordigd.¹⁵¹

Zowel Veldkamp als de emigratiecentrales hadden een eigen agenda bij deze adviesprocedure. Anders dan bij eerdere procedures werd een vroegtijdige afstemming echter verstoord. Veldkamp droeg emigratie weliswaar een warm hart toe, maar wilde een normale inbedding van emigratie in zijn gereorganiseerde departement en daarmee meer ministeriële zeggenschap. De emigratiecentrales streefden ernaar emigratie nieuw elan te geven, in de hoop op betere vertrekcijfers. Een wettelijke versteviging van hun positie zou daarbij kunnen helpen. Beide partijen zagen de herziening van de Landverhuizingswet als de geëigende mogelijkheid om de Wet op de organen voor de emigratie uit 1952 open te breken. Voor de emigratiecentrales waren er echter twee problemen: tijd en gelegenheid. De katholieke emigratiecentrale was op dat moment al gereed met haar heroriëntatie, terwijl de andere centrales nog moesten beginnen. Van een uitgewerkt plan, laat staan een gezamenlijke strategie was dus geen sprake. Ook hing het er vanaf hoeveel ruimte ze zouden krijgen om iets van hun ideeën voor het voetlicht te brengen. Daarvoor was het zaak de vraagstelling uit de adviesaanvraag, die alleen de Landverhuizingswet noemde, zo breed mogelijk te interpreteren.

Op voorhand leek dit laatste punt geen probleem. Niet alleen was de aanvraag drie jaar daarvoor door Haveman prettig vaag geformuleerd met het oog op alle onzekerheden van dat moment, ook Suurhoff had zich bij eerdere gelegenheden rekkelijk getoond. Tijdens de eerste bijeenkomst vroegen de emigratiecentrales in hoeverre de commissie gemachtigd was beide wetten samen te voegen en tegelijkertijd andere wijzigingen voor te stellen. De Christelijke Emigratie Centrale bracht daarbij het aloude pijnpunt van de verhouding tussen overheid en de organen van het bestel ter tafel. Het vertrek van Haveman had ze huiverig gemaakt of de goede verhoudingen wel gewaarborgd zouden blijven. De katholieke centrale vroeg tamelijk onverholen naar de mogelijkheid om bevoegdheden vast te leggen, zoals voortvloeiend uit hun nieuw geformuleerde doelen op het gebied van immigratie, technische hulp en arbeidsmigratie. De ambtelijke suggestie om het begrip emigratie te herdefiniëren en af te stemmen op de recente internationale ontwikkelingen, leek de emigratiecentrales daarbij in de kaart te spelen. In de Wet op de organen van 1952 ontbrak een definitie namelijk. De Landverhuizingswet definieerde emigratie uitsluitend als 'overzee'.

¹⁵⁰ Beumer aan Suurhoff, 21-12-1962, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 152.

¹⁵¹ Cnossen en Punt (CEC); Kuylman en Lapré (AEC); Brouwer en Van Campen (KCES); H. Dirkse-Bresters en N. Thomassen-Lind (NVC), Raad voor de Emigratie, *Advies Landverhuizingswet*, 2; vgl. onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, Raad voor de Emigratie, Emigratiebestuur: tabellen personele samenstelling, via www.historici.nl.

Als deze vervangen zou worden door een bredere definitie zodat ook migratie binnen de EEG er onder viel, zou het opnieuw vastleggen van de bevoegdheden van alle organen binnen het bestel vanzelfsprekend zijn. Suurhoff bleek echter niet te vermurwen tot een ruime interpretatie van de aanvraag. Hij was hooguit bereid Veldkamp de suggestie te doen hiervoor een nieuwe adviesaanvraag in te dienen.¹⁵² Hij wilde vooral haast maken, omdat het advies al veel vertraging had opgelopen.

Met zowel zijn aanbod Veldkamp te benaderen als zijn tijdschema doorkruiste hij het informele circuit binnen het bestel.¹⁵³ De directeuren van de drie emigratiecentrales hadden eerder samen met de waarnemend Commissaris voor de Emigratie, de KVP-er Th.J.J. Beumer, vertrouwelijke besprekingen gevoerd over de wijze waarop de emigratiebereidheid nieuw leven ingeblazen kon worden. Zeker na het loslaten van de geleide loonpolitiek waren nieuwe impulsen nodig, in hun ogen. De ideeën die daarbij ter tafel kwamen, lagen vermoedelijk in lijn met de weg die de KCES op dat moment al was ingeslagen, namelijk taakverbreding van de emigratiecentrales. Beumer steunde de ideeën en had Veldkamp bij een borrel gepolst.¹⁵⁴ Veldkamp had er 'niet onsympathiek' tegenover gestaan, maar een definitief standpunt uitgesteld tot er een concreet voorstel lag. De reactie van Suurhoff, die niet van deze acties op de hoogte was, dreigde echter een streep door de rekening te halen. Zijn idee Veldkamp te suggereren een nieuwe adviesaanvraag te doen, zou een nieuwe commissie van preadvies met vermoedelijk andere leden betekenen, iets wat de emigratiecentrales slecht zou uitkomen.

Idealiter zou namelijk het proces van interne heroriëntatie van de Christelijke Emigratie Centrale en de Algemene Emigratie Centrale gelijk opgaan met het vastleggen van nieuwe bevoegdheden voor elk van de drie centrales in de herzieningsprocedure van de Wet op de organen voor de emigratie. Dan konden de christelijke en algemene emigratiecentrales zowel de zaak aankaarten bij eigen bestuur en achterban, daarna Veldkamp laten inpraten door een paar politieke zwaargewichten – de inschatting was dat dit nodig zou zijn – terwijl intussen de commissie van preadvies in zijn huidige samenstelling bezig was de nieuwe bevoegdheden wettelijk vast te laten leggen. Wat nodig was, was tijd, en die kon alleen via een stilzwijgende ruime interpretatie van de vraagstelling verkregen worden.

Om de zaak te redden kreeg de Algemene Emigratie Centrale de opdracht Suurhoff dringend te verzoeken Veldkamp voorlopig *niet* te benaderen en de advisering te temporiseren. Door onhandigheid van directeur E.G.A. Lapré mislukte deze opzet echter. Lapré, die zelf op dienstreis moest, delegerde de opdracht aan een bestuurslid van de AEC. Hij omgaf deze echter met zoveel geheimzinnigheid – 'pas na ommekomst van mijn oriëntatiereis uit Australië [...] komen alle kaarten op tafel' – dat hij binnen zijn eigen club slapende honden wakker maakte. Ook pogingen van Beumer om Suurhoff tot uitstel te verleiden, mislukten. Het gesprek vond kort daarop plaats.

152 Notulen cie van preadvies RvE 13-06-1963, NA, Raad voor de Emigratie, inv.nr. 29.

153 Reconstructie en citaten volgende 2 alinea's: Lapré aan R. Wijkstra, 28-08-1963 en 06-09-1963, KDC, archief AEC, inv.nr. 24; nota emigratiecommissariaat aan Veldkamp, 26-10-1964, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 152.

154 Vgl. Veldkamp, *Herinneringen*, 79.

Veldkamp liet Suurhoff bij die gelegenheid weten uitsluitend een advies over de herziening van de Landverhuizingswet te willen. Suurhoff verifieerde zekerheidshalve nog de beleidsvoornemens van Veldkamp, zoals die in eerdere begrotingstoelichtingen waren terug te vinden. Op grond van de passages waarin sprake was van 'emigratie in bredere bedding leiden' (1962) en van verbanden tussen intra-Europese migratie en ontwikkelingshulp (1963) had de KCES namelijk geprobeerd om Suurhoff ervan te overtuigen dat de Wet op de organen het beste gelijktijdig met de Landverhuizingswet kon worden herzien. Ook daarop gaf Veldkamp als antwoord dat deze uitspraken moesten worden geïnterpreteerd als mogelijkheden en niet als kansen. Bij de daarop volgende bijeenkomst van de adviescommissie zou Suurhoff, die inmiddels lucht had gekregen van alle plannenmakerij, de emigratiecentrales duidelijk maken dat ze buiten hun bevoegdheden dreigden te gaan. Hij adviseerde ze met beter uitgewerkte voorstellen te komen, alvorens naar de Raad voor de Emigratie, laat staan de minister te stappen.¹⁵⁵

De Christelijke Emigratie Centrale zou daarop in december 1963 haar interne commissie-taakverbreding aan het werk te zetten. De Algemene Emigratie Centrale lijkt zich uiteindelijk van een dergelijke taakverbreding te hebben gedistantieerd.¹⁵⁶ Binnen de commissie van preadvies deden de directeuren van de emigratiecentrales intussen toch hun uiterste best om alvast zoveel mogelijk afbakenings- en definitiediscussies te voeren, met het oog op een – gevraagd of ongevraagd- vervolgadvisie tot herziening van de Wet op de organen. Daarbij herleefde min of meer de oude strijd met het Rijksarbeidsbureau. Nu was de redenatie van de emigratiecentrales echter precies omgekeerd. Waar men in de vroege wetgevingsjaren onder het motto 'emigratie is geen internationale arbeidsbemiddeling' had getracht het Rijksarbeidsbureau als openbaar aanmeldingsorgaan buiten spel te zetten, meenden ze zelf nu 'volledig bevoegd te zijn arbeidsbemiddeling te geven'.¹⁵⁷ Ze wilden zelfs een wettelijk vastgelegde gelijkstelling met het Rijksarbeidsbureau. Er werden allerlei cirkelredeneringen opgezet bij de pogingen om emigratie te definiëren, die meermalen werden doorgeprikt door de vertegenwoordigster van het Nederlandse Vrouwen Comité, de bestuurskundige H.C. Dirkse Bresters.¹⁵⁸ Uit haar commentaar valt op te maken dat zij haar twijfels had bij de expansiedrang van de emigratiecentrales. Hoewel het advies in zekere zin dus wel een voorschot nam op een grondiger herziening van de Wet op de organen, bleef de strekking van de suggesties noodgedwongen beperkt tot technische aanpassingen.¹⁵⁹

Voor Veldkamp lag daarmee de weg open om zijn eigen ideeën verder vorm te geven. Er had zich in de tussenliggende periode echter een ontwikkeling voorgedaan, die daarin een grote rol zou gaan spelen. Bij zijn aantreden in juli

155 Notulen cie van preadvies RvE, 10-10-1963, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 29; Raad voor de Emigratie, *Advies Landverhuizingswet*, 3.

156 Nota emigratiecommissariaat aan Veldkamp, 26-10-1964, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 152.

157 Brief directeuren AEC, CEC, KCES aan commissie van preadvies RvE, januari 1964; notulen 6^e bijeenkomst cie van preadvies RvE, 16-01-1964, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 29.

158 Notulen cie van preadvies RvE, 31-10-1963, 20-11-1963, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 29.

159 Raad voor de Emigratie, *Advies Landverhuizingswet*, 15-18.

1963 had het kabinet-Marijnen besloten het staatssecretariaat Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie en Bezitsvorming van Algemene Zaken naar Sociale Zaken over te hevelen.¹⁶⁰ Al enige jaren worstelden opeenvolgende kabinetten met een stagnatie in de ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. In een poging hier de vinger achter te krijgen en idealiter de instelling van nieuwe bedrijfslichamen een impuls te geven, was de Sociaal-Economische Raad gevraagd hiernaar onderzoek te doen. Initiatieven vanuit de SER zelf en beleidsnota's van de toenmalige staatssecretaris PBO hadden bij de installatie van het kabinet-Marijnen echter nog niet tot een oplossing geleid.¹⁶¹

Onder Veldkamp zou de vraag aan de SER worden voorgelegd of de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voortgezet moest worden en als het antwoord daarop bevestigend luidde, op welke wijze dat dan het beste kon.¹⁶² De SER, zelf gebrand op verbreding van taken, zou in zijn advies voorstellen doen voor een meer gedifferentieerde vorm van de bedrijfsorganisatie.¹⁶³ Dit zou leiden tot een wetsvoorstel om de Wet op de bedrijfsorganisatie te herzien. Daarin zou ruimte worden gecreëerd voor een soort 'lichte' bedrijfschappen. Dat bleven horizontale bedrijfslichamen, maar met minder verstrekkende verordenende bevoegdheden. Deze betroffen niet het sociaal-economische terrein als zodanig, maar bleven bijvoorbeeld beperkt tot het registreren van ondernemingen, het bijeenbrengen van financiële middelen, etc.¹⁶⁴ Hoewel een technische herziening van de Wet op de Bedrijfsorganisatie in 1967 plaatsvond,¹⁶⁵ lijkt Veldkamp zelf al in deze richting te hebben gedacht voor de aanpassing van het emigratiebestel.

In juli 1964 verraste hij daarmee zijn ambtenaren van het emigratiecommissariaat. Op zijn mededeling dat hij instemde met het advies van de Raad voor de Emigratie liet hij direct volgen dat hij de Raad zelf zou opheffen en vervangen door een commissie van de Sociaal-Economische Raad. Ook de functie van Commissaris zou verdwijnen. Tegelijkertijd stelde hij ze op de hoogte van zijn voornemen de Sociaal-Economische Raad te laten adviseren over deze kwestie.¹⁶⁶ Een door hemzelf herschreven wetsontwerp voor de Wet op de organen voor de Emigratie 1952 voegde hij bij. Kraan raadde hem aan een dergelijk be-

160 KB 01-08-1963, m.i.v. 24-07-1963, *Stb.* 1963, no. 357.

161 Vgl. publicaties over die periode in PBO bibliografie 1950-2009; *HTK* 1960-1961, kamerstuknr. 6388, ondernrs. 1-2 Nota inzake de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, *HTK* 1961-1962, p. 700 ev. (16-01-1962).

162 SER, *Advies over de ontwikkeling van de bedrijfsorganisatie* (1966, no.1, adviesaanvraag 02-10-1964).

163 Voor de taakverbreding van de SER, zie Schrijvers, *Ongekozen, bestuur*, 162.

164 *Ibidem*; fragment nota 'Bedrijfsorganisatie 1967', verzameldossier 'PBO; Wet op de bedrijfsorganisatie 1950, interdepartementale commissie en literatuur'. Aangetroffen in SZW, Emigratiebestuur / NED (oud archief), zoals in 1998 overgedragen door IOM-Nederland aan Sociale Zaken. Het dossier is vermoedelijk bij de CAS-bewerking tbv de overdracht aan het Nationaal Archief vernietigd of in het PBO-archief ingevoegd. Kopieën in bezit auteur.

165 *Stb.* 1967, no. 377. Het idee om lichte bedrijfslichamen in te stellen zou uiteindelijk op niets uitlopen, Dijkstra en Van der Meer, 'Functionele decentralisatie', via www.politiekcompendium.nl (geraadpleegd 22-10-2013).

166 Handgeschreven gespreksnotitie Veldkamp [10-07-1964]; Veldkamp aan Secretaris-Generaal, plv. Commissaris en afd. WJA 27-07-1964, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 29.

sluit van 'emigratiepolitiek' draagvlak te voorzien.¹⁶⁷ Persoonlijke gesprekken met Suurhoff, Brouwer, Elfferich en de voorzitters van de emigratiecentrales zouden de kans op medewerking ongetwijfeld verhogen.

Ook in de Ministerraad klonken kritische geluiden, vooral omdat Veldkamp zijn voornemens niet schriftelijk had gemotiveerd. Ter vergadering gaf hij aan het onwenselijk te vinden om 'adviescolleges op het economisch-sociale terrein verspreid te laten'. Hij wees erop dat er meer colleges op dat vlak onder de SER waren gebracht. Na bijval van de liberale minister van Financiën, kreeg hij een fiat de SER om advies te vragen.¹⁶⁸ Dat zou echter nog enige tijd duren. Eerst sprak Veldkamp terloops Suurhoff in de Kamer aan, in een halfhartige poging begrip te kweken binnen het emigratiebestel. Verder dan aangeven dat het voor de hand lag de Raad voor de Emigratie zelf te raadplegen, kwam Suurhoff niet.

Zodoende vond de Raad zichzelf in januari 1965 terug in de merkwaardige positie om vertrouwelijk over de adviesaanvraag van de eigen opheffing te praten. Enige voorbereiding door het Emigratiebestuur was er niet geweest. Uit de reacties van de aanwezigen wordt eveneens duidelijk dat men niet op de hoogte was van Veldkamps plannen om emigratie een 'eigen verantwoorde plaats' te geven 'binnen het totaal sociaal-economisch bestel' – zoals hij zijn adviesaanvraag aan de Raad motiveerde. Des te opvallender is het, dat serieuze suggesties om de hakken in het zand te zetten achterwege bleven. Sterker, Cnossen, Warnaar, De Kort en Dirkse-Bresters gaven aan geen wezenlijke bezwaren te zien, hooguit meer toelichting te willen. Vermoedelijk realiseerde ieder van hen zich al sinds de adviesprocedure uit 1961, dat een zichtbare aanpassing van het bestel toch wenselijk was, gezien de kritische publieke opinie. Dan kon het maar beter op een moment gebeuren dat de wind beleidsmatig nog uit de goede hoek kwam. Hun vragen verbonden ze dan ook nadrukkelijk met een toespraak die Veldkamp eind 1964 in ICEM-verband had gehouden. Hierin had hij zich waarderend uitgelaten over de koppeling van emigratie met exportbevordering, maar ook het waardenelement recht gedaan door emigratie te typeren als 'the maximum unfolding of human being'.¹⁶⁹ Er klonk dus geen 'nee', alhoewel de Raad zich in een later stadium wel hard zou maken om zijn specifieke samenstelling van particuliere en kerkelijke organisaties zonder winstoogmerk ook als SER-commissie wettelijk vastgelegd te krijgen.

Bij de eerdere analyse van de Raadsadviezen in het vorige hoofdstuk is terloops gebleken dat er zich niet alleen dubbellidmaatschappen voordeden van Emigratieraad en Bestuur, maar dat dergelijke beleidsactoren tegelijkertijd ook lid konden zijn van de Sociaal-Economische Raad. Toen de SER zich in december 1965 boog over zijn conceptadvies aan Veldkamp, telde hij vijf leden uit de Raad voor de Emigratie en twee hoofdrolspelers van weleer.¹⁷⁰ Tijdens deze bijeenkomst zouden de ondernemers het initiatief nemen, zij het in een verrassende coalitie.

Er lag een amendement op tafel dat inhoudelijk weinig om het lijf had, maar

167 Kraan aan Veldkamp, 21-09-1964 en 09-10-1964, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 152.

168 Notulen Ministerraad, 09-10-1964.

169 Notulen RvE, 25-01-1965, NA, SZW / Raad voor de Emigratie, 2.15.70, inv.nr. 6.

170 J.A.G. Alders (NKV); E. Kuyman (KNLC), T. Spaan (VPCW); P. Tjeerdsma (CNV, lid Emigratieraad en -bestuur), P. de Wolff (Planbureau, kroonlid). Voormalig emigratiebestelden: D. Roemers; N.A. Vaandrager. SER, *Verslag over 1965*.

vooral bedoeld was om volstrekt duidelijk te maken dat de SER het geëigende orgaan was om over emigratie te adviseren, 'omdat de SER breder is opgezet en daardoor tot meer uitgebalanceerde adviezen zal kunnen komen'. De ondertenaars waren de vertegenwoordiger van de protestants-christelijke ondernemers, Spaan, en zijn collega van het Nederlands Katholiek Werkgevers Verbond, L.M.A. van Rooij. Spaan had als CEC-afgevaardigde ook de laatste bijeenkomst van de Raad voor de Emigratie meegemaakt en was al jaren een kritisch volger van het CEC-bestuur.¹⁷¹ De initiatiefnemer was echter – opvallend genoeg – J.P. de Heij, de SER-vertegenwoordiger van de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond. De Heij motiveerde zijn initiatief met de opmerking dat hij de Raad voor de Emigratie elke mogelijke grond van 'verzet' tegen de instelling van een SER-commissie wilde ontnemen. Hij doelde daarmee vooral op de wens wettelijke garanties te verkrijgen op het gebied van de personele samenstelling van de emigratiecommissie voor de SER, iets wat in zijn ogen overbodig was.¹⁷² Het amendement was niet meer dan een statement en liet deze wens uiteindelijk ongemoeid. Daarmee lijkt dit initiatief niet in tegenspraak, maar in lijn met de eerdere poging van KNBTB-bestuurder T. Brouwer in de Tweede Kamer om de werkgeverskritiek – inclusief die van de eigen katholieke werkgevers – de wind uit de zeilen te nemen, al ging dat ditmaal ten koste van institutionele concessies.

In de daaropvolgende twee jaren zou de wetswijziging worden voorbereid. Inmiddels had het Nederlandse Vrouwen Comité zich verder beraden. Het Comité achtte zijn programmatische doel bereikt en besloot zijn emigratiecommissie op te heffen. De inschakeling van vrouwen in het bestel was in het nieuwe wetsvoorstel voldoende gewaarborgd, evenals dat in 1952 het geval was geweest. De uitvoerende werkzaamheden ter realisering van het inhoudelijke doel – vrouwenvoorlichting door vrouwen – werden overgedragen aan de drie emigratiecentrales. Deze zouden een Vrouwen Commissie instellen, met een vrijwel gelijke personele bezetting als de opgeheven emigratiecommissie.¹⁷³ De Emigratiewet van 1967 zou de veranderingen vastleggen. Veldkamp had eind 1964 zijn departementale reorganisaties voltooid. Hij had Havemans eigen verzoek van het jaar daarvoor om zijn verlof als Commissaris te verlengen van harte ingewilligd. Haveman mocht net zolang wegblijven als hij wilde. Veldkamp was zelfs bereid te benadrukken dat het verlof 'in het algemeen belang' was verleend, waardoor Haveman zijn pensioenaanspraken behield, mits hij Veldkamp als tegendienst zou verzoeken hem uit zijn functie te ontheffen. Haveman zou begrijpen dat Veldkamp hem immers niet kon garanderen dat de commissarispost bij terugkomst nog vacant zou zijn. Haveman nam de gok, zeker omdat Veldkamp tevens beloofde zich voor hem in te spannen voor herstel in actieve overheidsdienst, idealiter zelfs bij Sociale Zaken, na afloop van zijn ICEM-directoraat.¹⁷⁴

171 Zie bijv. notulen hoofdbestuur CEC, 01-10-1960, HDNP, archief CEC, doosnr. 69 en notulen DB-VPCW 09-01-1962, HDNP, archief VPCW, doosnr. 7.

172 Notulen SER, 17-12-1965 en ontwerp-advies, respectievelijk NA, SER, 2.06.064, inv. nrs. 129 en 1316.

173 Jaarverslag Emigratiecommissie NVC 1965, Atria, archief YWCA/CJVF, code N17, 17.9.1.; KDC, archief UNKV, inv.nr. 160.

174 Veldkamps opvolger B. Roolvink voelde zich niet gehouden aan deze belofte. Het leeftijdsargument dat pogingen om hem als 'zestigjarige' te herplaatsen 'bij voorbaat tot mislukking' waren gedoemd, werd weliswaar uit het conceptantwoord geschrapt,

Zodoende kon Veldkamp zijn plannen voor een reorganisatie ongehinderd omzetten in actie. Binnen het jaar was het Commissariaat omgevormd tot een normale directie. Zoals in hoofdstuk 2 is geconstateerd veranderden de feitelijke werkzaamheden voor de directie Emigratie amper.¹⁷⁵ De Raad daarentegen maakte plaats voor een commissie art. 43 van de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie. In ruil daarvoor behield het Emigratiebestuur zijn lichte verordenende bevoegdheden en werd het bevrijd van zijn ambtelijk voorzitter. Als een 'normaal' bestuur, vergelijkbaar met dat van een (hoofd)bedrijfschap mocht het iemand uit zijn midden of daarbuiten voordragen.¹⁷⁶ Voor de middenveldactoren uit het emigratiebestel leek daarmee de wens uit 1952 van een overheid op afstand definitief ingelost.

Besluit

Het maatschappelijk draagvlak voor het emigratiebeleid werd vanaf de tweede helft van de jaren 1950 aan afkalving onderhevig. Tien jaar later leek dat proces grotendeels tot stilstand gekomen. De diverse beleidsactoren binnen het emigratiebestel die een ongewijzigd beleid voorstonden, hadden hard gewerkt aan de formulering van aanvullende doelstellingen, die een verbreding van taken met zich meebrachten. Dat werd vereenvoudigd door informatie-uitwisseling met het Intergovernmental Committee for European Migration, dat in dezelfde periode aan kritiek onderhevig was geraakt en ook de koers verlegde. Zo slaagden ze erin het maatschappelijk nut en de legitimiteit van de eigen organisaties opnieuw aan te tonen en de kritiek in de publieke opinie te doen verstommen.

De uitgangspunten van het beleid veranderden niet wezenlijk in deze jaren. Regeringen bleven zich verantwoordelijk voelen voor het georganiseerd laten verlopen van emigratie en bereid erin te investeren. De belangrijkste motivatie van de opeenvolgende kabinetten veranderde evenmin radicaal. Nog steeds speelde het openhouden van internationale kanalen om de Nederlandse arbeidsmarkt te kunnen reguleren een belangrijke rol. De gevolgen van de oprichting van de EEG waren lastig in te schatten, behalve voor de Nederlandse agrarische beroepsbevolking. Voor deze groep moest in elk geval de mogelijkheid open blijven om met behoud van boer-zijn de Nederlandse landbouw te verlaten. Ook aan burgers die zich om welke reden dan ook minder op hun plaats voelden in de Nederlandse samenleving moest een alternatief kunnen worden geboden. Dat nam niet weg dat het algemeen belang van waaruit het beleid na 1960 publiekelijk werd verdedigd vaker plaatsvond in termen van

maar actieve pogingen tot herplaatsing bleven uit. Haveman kreeg binnen twee weken na zijn ontslag bij het ICEM te horen dat hem eervol ontslag was verleend als Commissaris (met ingang van 1 september 1969). Nota Afdeling Personeel aan Secretaris-Generaal Sociale Zaken, 22-10-1963; Veldkamp aan Haveman 29-11-1963; Haveman aan Roolvink, 19-12-1968; concept Kraan aan Roolvink 18-02-1969, KB van 28 februari 1969, no. 28, NA, SZW / Dossiers Personeelsleden, 2.15.56, inv.nr. 53.

¹⁷⁵ Hoofdstuk 2, § 'An elaborate and costly machinery', Het Commissariaat.

¹⁷⁶ Ponneker, *Hoofdlijnen van de PBO*, 20.

ruimtelijke aspecten, uitzenden van expertise, het verbreiden van culturele waarden naast persoonlijke ontplooiing. Het feit dat het beleid kosten met zich meebracht, werd voor de diverse ministers van Financiën met het verstrijken der jaren makkelijker te accepteren. Emigratie bleek hoofdzakelijk een zelfregulerend proces: met de toenemende welvaart en stijgende lonen daalden de vertrekcijfers gestaag.

De interactie met het ICEM op internationaal niveau leidde bij sommige beleidsactoren niet alleen tot een vroegtijdig onderkennen van verlies aan draagvlak waardoor er reflectie ontstond op eigen functioneren; het bood ook alternatieven om het nationale emigratiebeleid in rustiger vaarwater te brengen. De Nederlandse Commissaris voor de Emigratie Bas Haveman was één van de spilfiguren die intensief deel had aan zowel de nationale als de internationale constellatie. In de Nederlandse context betrok hij de criticasters van het beleid nadrukkelijker dan voorheen in de cruciale adviesprocedure van 1961. Ze kregen tijdelijk een prominente plek binnen het bestel, binnen de commissie van preadvies, waar het eigenlijke debat plaatsvond. In de kern van dat bestel, het Emigratiebestuur, was men door de samensmelting van de afzonderlijke, maar qua inzet en gedrevenheid goed combinerende bestuursculturen van de landbouw- en vrouwenorganisaties inmiddels gewend geraakt om waardenargumenten mee te wegen of in het debat naar voren te brengen.¹⁷⁷

In de visie van de bestuurskundige Hendriks komt een dergelijke institutionele structuur van gemengde culturen, de creativiteit van de collectieve besluitvorming ten goede, al duren de processen soms langer. Het bestel dwong zichzelf zodoende zowel alternatieve mogelijkheden als bijkomende winstpunten van het beleid onder ogen te zien en de zaak niet uitsluitend in een economisch zwart-wit kader te plaatsen.¹⁷⁸ Een sterk samenbindend element voor alle beleidsactoren was scholing. Dat was tevens het onderwerp waar de vrouwenorganisaties zich vanaf het begin sterk voor hadden gemaakt.¹⁷⁹ Van meet af aan was dit een van de belangrijkste bijproducten en tegelijkertijd instrument van het georganiseerde emigratiebeleid geweest: de voorlichters van de particuliere organisaties werden 'opgeleid' en de emigrant bij- of omgeschoold. Met het advies van 1961 om de algemene informatieverstreking ten behoeve van de 'traditionele' intercontinentale emigratie te verminderen ten gunste van de individuele voorlichting bleef het scholingselement bewaard. Dat gold ook voor de verschuiving naar de nieuwe aandachtsvelden ontwikkelingshulp en intra-Europese migratie. Toch was het tevens de eerste handreiking aan de werkgevers.

Internationaal gezien speelde Haveman een cruciale rol in het mobiliseren van een multilateraal netwerk van emigratielanden binnen het ICEM. Dit wist het ICEM-bestaan te rekken door mee te gaan in de visie van de Verenigde Staten op buitenlandse hulpverlening. Hierdoor bleef medegefinancierde intercontinentale migratie vanuit Europa bestaan. Voor de EEG-landen betekende dit extra speelruimte in de onderhandelingen die moesten leiden tot een ge-

177 In de cultuurtypologie van M. Douglas zoals gebruikt door Hendriks hebben de neocorporatieve landbouworganisaties een meer hiërarchische cultuur en de vrouwenorganisaties eerder een egalitaire cultuur, *Beleid, cultuur en instituties*, 57-66.

178 Ibidem, 51-65; 215-222, vgl. Van Vree, *Nederland als vergaderland*, 269.

179 Scholing vormde een belangrijk onderdeel van het totale Nederlandse arbeidsmarkt-/arbeidsvoorzieningsbeleid, vgl. Sol, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*, 94-95, 97.

meenschappelijke markt op het gebied van het personenverkeer. Aangezien de nadruk vanaf dat moment op 'economische ontwikkeling' door Nederlandse hulp kwam te liggen, betekende het voor de Nederlandse agrarische middenveldactoren uit het bestel niet alleen de kans om landbouwemigratie terug te zetten op de kaart, maar ook een mogelijkheid om de ondernemers en werkgeversverbonden verder binnenboord te trekken. De analyse van de wijze waarop deze puzzel achter de schermen werd opgelost, maakt duidelijk dat er niet alleen sprake was van intensieve samenwerking tussen overheid en middenveld, maar ook dat partijpolitieke of departementale grenzen niet altijd een belemmering betekenden. Gestimuleerd door de middenveldactoren vertoonden ambtenaren bij dit gecompliceerde beleidsdossier met zijn diverse invalshoeken niet uitsluitend verkokerd, maar ook transdepartementaal gedrag.

Ondanks enige reflexiviteit leken de middenveldactoren uit het Emigratiebestuur veranderingen aan het institutionele raamwerk aanvankelijk tot een minimum beperkt te kunnen houden, zeker na Havemans vertrek naar Genève. Veldkamp van Sociale Zaken zou echter toch een aanpassing aan het emigratiebestel aanbrengen. Hij bracht het algemene adviesgedeelte onder bij het toporgaan van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, de SER. De toekomstige rol van deze belangrijke instelling in de Nederlandse overleconomie was deze jaren eveneens onderwerp van debat. Het Emigratiebestuur zou zich bij deze beslissing relatief rustig neerleggen. Het lijkt aannemelijk dat de inschatting die de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond van deze aanpassing maakte, varieerde van een noodzakelijk pionoffer tot directe winst, gezien de reacties in de Raad voor de Emigratie en het optreden van zijn vertegenwoordiger in de Sociaal-Economische Raad. Veldkamps ingrijpen had immers niet zozeer te maken met een veranderde visie op emigratie als zodanig, maar met algemene bestuurlijke overwegingen. Hij reorganiseerde niet alleen zijn departement. Onder zijn ministerschap werden meerdere orderingswetten aangepast of aanpassingen voorbereid, zoals de omzetting van de 'provisorische' Wet op de Ziekenfondsraad (1947) tot Ziekenfondswet (1964), de eerder genoemde Wet op de Bedrijfsorganisatie (1967) en dus ook de Emigratiewet (1967).¹⁸⁰ In 1967 zou zijn nota 'Vereenvoudiging sociale wetgeving' verschijnen. Daarin zou arbeidsvoorziening voor het eerst weer betrokken worden in de discussie over verbetering in de coördinatie en de uitvoering van de beleidsterreinen arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid.¹⁸¹

Om het aanpassingsvermogen van het emigratiebestel expliciet af te zetten tegen het model, kan op de volgende punten worden gewezen. Wat de fasering betreft, lijkt de ontwikkeling van het emigratiebestel een zekere mate van overeenkomst te vertonen met de overgang in fases van corporatief beleid zoals Visser en Hemerijck die onderscheiden voor de Nederlandse overleconomie als geheel: van responsief corporatisme (1950-1962) naar een periode waarin responsief en immobiel corporatisme elkaar afwisselden (tussen 1962-1982).¹⁸²

180 Vgl. de noten 161-162 van dit hoofdstuk; Van Bottenburg e.a., *Zorg tussen staat en markt*, 101-112.

181 Sol, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*, 116.

182 Responsief corporatisme: hoge institutionele integratie, hoge mate van steun; immobiel corporatisme: hoge institutionele integratie; laag maatschappelijk draagvlak, haperende samenwerking. Zie inleiding.

Daar moet dan echter direct bij worden aangetekend, dat het gebrek aan maatschappelijke steun die het bestel ook intern verdeelde in dit geval bij de ondernemers en niet-agrarische werkgevers vandaan kwam in plaats van bij de vakbonden. Bovendien valt deze kortstondige periode van immobiel corporatisme op gebied van het emigratiegedeelte van het arbeidsmarktbeleid – of op zijn minst de dreiging van immobiliteit – eerder in de tijd dan de door Visser en Hemerijck gesignaleerde overgang.¹⁸³ Daarop volgde een terugkeer naar een meer responsieve vorm van corporatisme. Een tweede kanttekening geldt het feit dat de hoge mate van institutionele verankering, die het model in beide fases veronderstelt, niet betekent dat er geen beweging plaatsvond op de institutionele as. Juist in de tweede helft van de jaren 1960 werd er bij diverse onderdelen uit de overlegeconomie soms flink aan de ankers getrokken, al uitte zich dat niet altijd in zichtbare verschuivingen. De aanpassingen aan het emigratiebestel moeten in die zin worden geïnterpreteerd: als een keuze die in wezen bedoeld was als (een bijdrage aan de) oplossing voor twee problemen – die van het emigratiebestel en die van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

In termen van beleidsleren stelde het bestel zelf in zijn Raadsadvies uit 1961 instrumentele aanpassingen voor. De algemene voorlichting werd teruggeschroefd en de organisaties moesten bezuinigen. De opzet van het bestel bleef echter ongemoeid qua organisatiestructuur en spelregels. De aanpassingen uit de koker van Veldkamp, die zijn vastgelegd in de Emigratiewet van 1967, moeten worden opgevat als institutionele aanpassingen, als beleidsleren van de tweede orde. De regels van het spel werden bijgesteld in die zin dat de ministeriële invloed toenam door het verdwijnen van de Commissaris en het instellen van een normale ambtelijke directie Emigratie (voorheen het Commissariaat). Van de tandem Raad-Bestuur werden in zoverre twee afzonderlijke fietsen gemaakt, dat beide organen elk onder een aparte wet kwamen te vallen: de Raad in zijn nieuwe gedaante onder de Wet op de Bedrijfsorganisatie en het Emigratiebestuur onder de Emigratiewet.¹⁸⁴ Het Emigratiebestuur moest daarmee afwachten wat de aard van de samenwerking zou worden met de emigratiecommissie uit de SER. De maatschappelijke organisaties konden geen directe invloed meer uitoefenen op de personele samenstelling van deze SER-commissie en daarmee mogelijk dus ook minder op de samenstelling van het Emigratiebestuur zelf. Van een nieuw beleidsparadigma was echter geen sprake. Dat zou pas 25 jaar later aan de orde zijn.

183 Visser en Hemerijck leggen deze vooral in de vroege jaren 1980 (loonpolitiek) en eind jaren 1980, vroege jaren 1990 (sociale zekerheid). Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 107-108.

184 Hoewel de Wet op de bedrijfsorganisatie voor de instelling van een bedrijfslichaam een eigen instellingswet (of amvb) vergde, moest deze het stramen volgen zoals vastgesteld in de Wet BO als kader- of raamwet. De wet op de organen voor de emigratie en later de Emigratiewet waren basiswetten.

SLOTBESCHOUWING

Nederland ontwikkelde na de Tweede Wereldoorlog een emigratiebestel van ongekennde complexiteit, dat mede vorm heeft gegeven aan ingrijpende veranderingen in de levens van meer dan een half miljoen van zijn inwoners. Dit onderzoek is gestart vanuit de vaststelling dat de wijze waarop dat bestel was ingericht en heeft gefunctioneerd onvoldoende in zijn onderlinge samenhang en internationale context is bestudeerd. Om die samenhang in beeld te brengen en vervolgonderzoek te stimuleren, is een onderzoeksgids samengesteld, die de archivalische collecties van Nederlandse en enkele buitenlandse actoren digitaal ontsluit. In dit boek is geanalyseerd hoe het bestel ontstond, wie er allemaal een rol in kreeg en hoe het er in de praktijk aan toeging. Het governanceperspectief is daarbij gebruikt als analysekader. Deze keuze is ingegeven door het feit dat deze benadering in zijn historisch-empirische vorm de plaats en de dynamiek van collectieve besluitvormingsprocessen aan de orde stelt. Internationale migratie en dus ook het Nederlandse emigratiedossier vormen daarvoor interessante casus, gegeven de veelheid aan georganiseerde spelers afkomstig van de diverse nationale en internationale overheidsniveaus, de markt en de samenleving die allemaal hun plaats in deze processen opeisten. Dit besluit resumeert eerst de antwoorden op de diverse deelvragen van het onderzoek en geeft waar nodig nadere verklaringen. Vervolgens gaan we in op de vraag naar de uiteindelijke positionering van het toenmalige bestel binnen de Nederlandse overlegeconomie door de bestuurshistorische eigenheid ervan te duiden. Deze slotbeschouwing eindigt met een kritische reflectie op het gebruikte concept en de gekozen invulling ervan.

Een terugblik op ontstaan, ontwikkeling en functioneren

Voor een goed begrip van wat de wetgever in 1952 voor ogen stond bij de inrichting van het emigratiebestel bleek het noodzakelijk terug te gaan naar de politieke en maatschappelijke debatten uit de crisisjaren 1930. De crisis ging verder dan de economie alleen en legde, volgens velen, een systeemfout in het functioneren van de parlementaire democratie bloot. De verregaande segmentatie van de maatschappij en de partijpolitieke weerspiegeling daarvan maakte slagvaardig handelen door regering en parlement slecht mogelijk. Er ontstond behoefte aan institutionele vernieuwing op politiek-bestuurlijk vlak. Aanvankelijk werd deze vooral door een voorhoede verwoord in termen van 'volkseenheid' en 'ordering'. Verspreiding van deze gedachten vond plaats via tijdschriften, conferenties en vormingsinstituten als volkshogescholen. Deze laatste bleken een plaats waar voorhoede en volk elkaar daadwerkelijk ontmoetten.

De wisselwerking tussen de sociaal-economische en politiek-maatschappelijke ontwikkelingen kreeg in het cursusaanbod concreet gestalte. De volkshogescholen werden onder meer een broedplaats om de vraag vanuit de agrarische

sector naar een emigratiebeleid in nieuwe zin vorm te geven. De 'natuurlijke gemeenschap' die boer en landarbeider van oudsher vormden, kon immers als ideaal voorbeeld dienen voor een op drift geraakte, fragmenterende massamaatschappij. Dan moesten echter wel de problemen worden opgelost waarin de sector verkeerde. Landgebrek en vernieuwingsdrang kwamen aldus in elkaars verlengde te liggen, evenals onderzoek naar emigratie en 'leren emigreren' in buitenlandse stages van maanden.

Al eerder, in de jaren 1910, had de Nederlandse overheid zich afgevraagd of het zinvol was om emigratie te stimuleren en of zij daar een taak in had. Ondersteuning zou bijvoorbeeld kunnen verlopen via arbeidsbeurzen of emigratieverenigingen. Ook toen was het debat aangezwengeld vanuit de samenleving, in het bijzonder door discussies binnen de agrarische sector. Opvattingen over overheidsingrijpen werden nog grotendeels bepaald door de maatschappijvisies van de confessionele, liberale en sociaaldemocratische stromingen. Op dat moment lagen die nog te ver uit elkaar om verder te gaan dan voorzichtige samenwerking in een financieel gesteunde emigratievereniging. Gedwongen door de crisissomstandigheden in 1930 nam het puzzelen en 'poweren' rond de kwestie van staatsinterventie tussen overheidsactoren, werkgeversorganisaties, vakbonden, politieke partijen en hun wetenschappelijke bureaus echter vastere vormen aan. De agrarische sector had het vanwege crisismaatregelen als feitelijk ingrijpen zwaarder te verduren dan de industriële sector. Boer en landarbeider leerden zodoende één lijn te trekken in onderhandelingen met de overheid, ongeacht verschil in religie of politieke kleur en met uiteindelijk voorbijgaan aan het standsverschil. Dit onderscheid in bestuursstijl met de industriële sector, en ook de voorliefde die de agrarische sector ontwikkelde voor sociaal-economische ordening via de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, zouden bepalende factoren worden in het naoorlogse emigratiedebat.

Het karakter van de overheidsbemoeienis met emigratie veranderde in deze crisisjaren nog niet principieel. Wettelijk gezien werd er een verband gelegd tussen emigratie en arbeidsbemiddeling. Organisatorisch behoorde de Nederlandse overheid formeel tot de medeoprichters van de privaatrechtelijke Stichting Landverhuizing Nederland, maar had zij geen sleutelpositie in de samenstelling van het bestuur. Wezenlijk ingrijpen bleef voorslagnog uit. De ballingschapsperiode tijdens de Tweede Wereldoorlog bood gelegenheid tot reflectie op deze problematiek. De overheid realiseerde zich dat de langgekoesterde Nederlandse neutraliteit definitief tot het verleden behoorde. Op internationaal niveau moest zowel aansluiting met bondgenoten worden bewerkstelligd als een eigen positiebepaling op alle belangrijke beleidsterreinen. Praktisch gezien verwachtte men dat een flink deel van de Nederlandse bevolking zou willen vertrekken. Het leek verstandig gebruik te maken van de directe contacten met de geallieerde regeringen. Vooral de continenten overzee hadden aangegeven frisse krachten van buitenaf te kunnen gebruiken. De analyse van de diachrone context leverde nog een laatste groep specifieke actoren op die tijdens de bezettingsjaren de behoefte uitsprak aan vernieuwing: de vrouwenorganisaties. Haar agenda luidde: volwaardige deelname aan politiek en bestuur, zeker op het gebied van arbeidsvraagstukken.

Het was de vraag hoe in de eerste naoorlogse jaren al deze verschillende ideeën en wensen zouden samenkomen op het specifieke vlak van emigratie, hoe de betrokkenen elkaar zouden proberen te beïnvloeden of hun wil opleggen

en welke rol de internationale component daarbij zou spelen. De Nederlandse overheid besloot aanvankelijk organisatorisch gezien zoveel mogelijk gebruik te maken van de reeds gebaande paden, gezien het feit dat de wederopbouw absolute prioriteit had. Drees, die als minister van Sociale Zaken op termijn een belangrijke rol voor emigratie zag weggelegd in het streven naar volledige werkgelegenheid, was daarin pragmatisch. Binnen het ministerie kreeg het Rijksarbeidsbureau een afdeling emigratie. Via een statutenwijziging gaf hij de Stichting Landverhuizing Nederland, waarin het bedrijfsleven van oudsher ruim vertegenwoordigd was, een rechtsvorm die in het hedendaagse bestuursrecht wordt aangeduid met de term overheidsstichting. De directeur kreeg een intermediaire functie bij het Rijksarbeidsbureau, waardoor de overheid de facto meer greep kreeg op de intercontinentale emigratie.

Deze ogenschijnlijk minieme bestuurlijke veranderingen van Drees hebben we gezien door de bril van een neocorporatief beleidssysteem in wording, dat zijn dynamiek ontleent aan lerende actoren. Hierdoor is duidelijk geworden dat ook bij de centrale overheid in sterkere mate dan voor 1940 behoefte was ontstaan aan beleids- en uitvoeringsinstrumenten op het gebied van emigratie. Toch articuleerde de overheid in de eerste naoorlogse jaren niet direct een beleidsvisie. De concrete praktijk was aanvankelijk zelfs gericht op impliciete ontmoediging via een restrictieve deviezenpolitiek. Dit doet echter niets af aan het feit dat Drees in 1945 – afgaande op internationale informatie-uitwisseling tijdens de oorlogsjaren – overtuigd was geraakt emigratie nodig te hebben bij de opbouw van een verzorgingsstaat. Hij maakte het voor het eerst wezenlijk tot een overheidsaangelegenheid, met de mogelijkheid tot het opstellen van een eigen agenda. Binnen het gehanteerde model kan deze ontwikkeling zodoende worden geïnterpreteerd als een paradigmawisseling, die van bovenaf werd opgelegd door de overheid. Tegelijkertijd moet er op worden gewezen dat er op dat moment nog geen sprake was van een uitgekristalliseerde beleidstheorie, noch van een grote mate van eensgezindheid bij de invoering van het vernieuwde beleidsinstrumentarium.¹

Omdat initiatief en uitvoering tot dan toe aan particuliere zijde hadden berust, was een bron van conflict geboren. De agrarische sector bleek als meest direct belanghebbende de aanjager te zijn die het gesprek en later de confrontatie met de overheid zocht om tot afspraken te komen over een taakverdeling. Dit was ook gebeurd in de jaren voor de Eerste Wereldoorlog, maar nu ging het er veel meer om een andere taakverdeling af te dwingen. De beroepsgroep – de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond voorop – mobiliseerde aanvankelijk alleen het overige georganiseerde bedrijfsleven. Met beide bewegingen, de etatistische van Drees en de subsidiaire tegenzet van de agrarische sector, die een eigen stichting Landbouwemigratie oprichtte met regulerende ambities op nationaal niveau, was emigratie definitief binnen het gevecht om de Nederlandse ‘polder’ getrokken. Het was onderdeel geworden van het grotere debat over publieke of private uitvoering van sociaal-economische en maatschappelijke taken, een debat dat gedurende de rest van de twintigste eeuw diverse fases zou doormaken.

Een volgend punt dat om verklaring vroeg, is de wijze waarop de vrouwenbeweging en minderheidsgroeperingen er in slaagden om zich een plaats te ver-

1 Vgl. Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 106, 114.

werven. De 'polder' bleek namelijk in zijn constitutieve fase al bewoond door andere groepen dan alleen werkgevers en werknemers. Ook zij claimden het recht op deelname aan het 'polderbestuur'. Een aantal actoren uit het georganiseerde bedrijfsleven gaf er in de beginfase van het vormgevingsdebat blijk van zich te realiseren dat wanneer het emigratiebestel strikt tripartiet zou worden georganiseerd dit bepaalde minderheden, zoals joodse emigratieorganisaties, zou uitsluiten van overleg. Op zich was het niet per se nodig aan deze constatering consequenties te verbinden, ware het niet dat het Nederlandse Vrouwen Comité als stem van de Nederlandse vrouwenorganisaties zich in dezelfde fase hard maakte om representatief vertegenwoordigd te worden vanuit zijn programmatische doelstelling om vrouwen in Nederland meer invloed te bezorgen op politiek-bestuurlijk vlak.

Er is een aantal factoren aangevoerd ter verklaring van de acceptatie van de vrouwenbeweging aan de onderhandelings tafels met overwegend neocorporatieve actoren. Allereerst was dat de stijl van opereren. Om barrières te slechten, koos het Nederlandse Vrouwen Comité voor vergelijkbare strategieën als zijn mannelijke tegenspelers uit de agrarische sector: actieve informatie-uitwisseling tussen de eigen netwerken en informele lobby's tot het hoogste, koninklijke, niveau.² Wel maakte de vrouwenbeweging minder gebruik van retorische middelen om beeldvorming te beïnvloeden of definities te bepalen, althans voor de onderzochte niveaus van besluitvorming. Verder is erop gewezen dat aan emigratie als beleidsterrein sekseaspecten zijn toegedicht die het tot een 'vrouwenkwestie' maakte waaraan betrekkelijk eenvoudig ook een 'mannenbelang' viel vast te maken, in afwijking van veel andere beleidsdossiers.³ Het feit dat elke groep actoren zijn of haar eigen invalshoek kon benadrukken, lijkt de doorslag te hebben gegeven dat er uiteindelijk is gekozen voor representatieve vrouwenparticipatie op dit terrein.

Emigratie was in het Nederland van de jaren 1950 synoniem met gezinsmigratie, ook al was de realiteit van samenstelling bij vertrek divers. De 'burgerschapseis' van het NVC om gelijkwaardig in bestuur en politiek te mogen participeren, kon zodoende voor de mannelijke actoren binnen het bestelinwording die bedenkingen hadden op dit vlak, ook worden geïnterpreteerd als een normatieve kwestie om een vrouw goed voor te bereiden. Wel kostte het de nodige overreding om deze uitleg bij iedereen ingang te doen vinden. Eigenbelang speelde eveneens een rol. De claim van de vrouwenorganisaties werd immers vertaald als 'er moet een huisvrouw in'. De deskundigheid die daar logischerwijs bij hoorde was 'moederschap', maar dan in een buitenlandse taakomgeving. Deze lijn van redeneren dekte prima het directe bedrijfsmatige belang dat vooral de agrarische sector daarbovenop had, gezien de meewerkende vrouwen en dochters in het gezinsbedrijf. De vertaling van het vroegtijdig onderkennen van een dergelijk bedrijfsmatig belang naar 'recht op participatie in besluitvorming' is in deze studie gelegd bij de Volkshogeschoolbeweging uit

2 Van Faassen, 'Vrouwen in den Vreemde', 328. Verdere aanwijzingen voor directe contacten tussen Tellegen en Koningin Juliana over emigratie: M.A. Tellegen (vz. NVC) aan M. van Nispen tot Sevenaer- Ruijs de Beerenbrouck (lid DB NVC/ Emigratiecommissie CNKV), 16-03-1954, KDC, archief Centrum Nederlandse Katholieke Vrouwenbeweging, inv.nr. 223.

3 Vgl. Oldersma, 'Can a woman be just like a man?', 126-129.

de jaren 1930. Haar ontstaan vanuit de liberaal geïnspireerde, vernieuwingsgezinde sociografische traditie, die gelijke rechten voor de vrouw hoog in het vaandel had, is daarbij mede van invloed geweest.

Intern werd deelname aan het emigratiebestel eveneens breed gedragen en heeft het onderwerp nooit tot controverses geleid binnen het Nederlandse Vrouwen Comité, terwijl de koepel toch uit vrouwenorganisaties was samengesteld met zeer verschillende achtergronden. Vermoedelijk kan hier ook als verklaring dienen dat emigratie als vrouwenkwestie naar eigen inzicht kon worden geïnterpreteerd. De decentrale uitvoering van de inhoudelijke doelstelling op dit vlak van het NVC – alle vrouwen door vrouwelijke voorlichters voorbereiden op vertrek – maakte het namelijk mogelijk dat elke vrouwenorganisatie haar eigen doelgroep op maat en met eigen accenten kon bedienen, van alleenstaande tot huisvrouw, van academica tot ongeschoolde, van boerin tot plattelandsvrouw, levensbeschouwelijk of niet.

In de wetgevingsfase werden de puzzelstukken ‘publiek of privaat’, ‘minderheidsbelang’ en ‘gelijkwaardige deelname van vrouwen’ uiteindelijk aan elkaar gelegd door te experimenteren met een specifieke vorm van functionele decentralisatie. Vrijzinnig-democratische juristen hadden hierover duidelijk omlijnde ideeën ontwikkeld tijdens de debatten over een herziening van de Grondwet in de jaren 1930. Op het departement dat verantwoordelijk was voor het vervaardigen van de Wet op de organen voor de emigratie van 1952, Sociale Zaken, was één van deze staatsrechtsgeleerden, Dolf Joekes, inmiddels minister namens de PvdA. Het optuigen van een nieuw bestel via deze wet moet worden geïnterpreteerd als een leermoment van de tweede orde. Na de ‘stille revolutie’ van bovenaf van 1945 begon de Stichting Landverhuizing Nederland in de daaropvolgende jaren mede door druk van onderop te disfunctioneren. Als gevolg van deze druk stond de overheid een deel van de zich toegeëigende bevoegdheden in 1952 weer af. Er werd een normatief element toegevoegd aan het beleidsparadigma, dat echter nog steeds als belangrijk uitgangspunt het arbeidsmarktbeleid kende. Pogingen om door retoriek een tegenovergesteld beeld ingang te doen vinden, zijn uitgelegd als het ‘poweren’ van de neocorporatieve actoren, bedoeld om medestanders en vervolgens invloed te winnen ten koste van het Rijksarbeidsbureau. Daarin slaagden ze ten dele.

Met deze wet werd een emigratiebestel gecreëerd dat sterk leek op het sociaaldemocratische model-Vos van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, inclusief de figuur van de commissaris. Het was door een aantal aanpassingen echter flexibeler om een grotere diversiteit aan participanten te herbergen. Bovendien was het uitdrukkelijk bedoeld om op centraal overheidsniveau te functioneren, een noodzakelijkheid om op gelijkwaardig niveau met de internationale partners te kunnen onderhandelen. Hoewel de minister een stap terug had gedaan, behielden regering en parlement een zichtbare rol in de beleidscyclus. Zij bleven verantwoordelijk voor besluitvorming over de algemene beleidslijnen. Nog steeds was er geen sprake van een grote eensgezindheid toen de wet in werking trad, maar deze institutionele innovaties bleken voldoende voor alle beleidsactoren om met elkaar in zee te gaan.

De beginjaren van het nieuwe bestel zouden uitwijzen hoe de bedoeling van de wet om brede participatie mogelijk te maken in de praktijk uitpakte. Ten aanzien van de representativiteitsvraag is op drie aspecten gewezen: de positie van minderheden en vrouwen binnen het bestel, de invulling van de publiek-

rechtelijke taken door het Emigratiebestuur en de democratische controlemechanismen. De aanpassingen die de keuze voor 'zelfstandig bestuursorgaan' in plaats van bedrijfslichaam met zich had meegebracht, speelden bij het eerste aspect een rol. De eerste bijstelling betrof het feit dat het georganiseerde bedrijfsleven indirect werd vertegenwoordigd, namelijk via de emigratiecentrales. Deze 'stap terug' gebeurde overigens mede op eigen instigatie. Naast nadelen zoals een minder sterke monopoliepositie was er het voordeel dat de verschillende visies op (economisch) nut en nadeel van een emigratiepolitiek niet meteen tot onderlinge confrontaties zou leiden. Vooral de industriële werkgevers en in mindere mate de middenstandsorganisaties bleken hieraan te hechten. De emigratiekoepels hadden in principe een breder wervingsgebied dan het georganiseerde bedrijfsleven alleen. In de praktijk werd vooral de Algemene Emigratie Centrale via ambtelijke inmenging met een expliciet doorbraakkarakter en 'op de groei' opgericht. Zodoende konden allerlei minderheidsgroepen, vrouwenorganisaties, maar ook de oecumenisch ingestelde en doorbraakgezinde Hervormde Kerk te allen tijde zonder verdere wettelijke regeling of overheidsinterventie zich in principe een plaats verwerven in het bestel. De aanwijzing van vertegenwoordigers voor Raad en Bestuur kwam namelijk gedeeltelijk bij deze middenveldkoepels te berusten.

Met de eigen instellingwet behield de overheid tegelijkertijd het recht zelf andere middenveldparticipanten in de Raad aan te wijzen. Eerder was deze figuur bijvoorbeeld gebruikt bij de instelling van de Ziekenfondsraad. De vluchtelingenkoepel was ten aanzien van het emigratiebestel wellicht de meest onverwachte begunstigde. Deze keuze was echter een logisch gevolg van de vrijwel gelijktijdig verlopende ontwikkelingen op het internationale toneel. Deelname aan de oprichting van een voorlopige, intergouvernementele organisatie voor emigratie uit Europa leek raadzaam voor Nederland om zich van financiële en materiële steun uit het buitenland te verzekeren. Als tegenprestatie leek Nederlandse vluchtelingenhulp via het emigratiebestel, of op zijn minst de suggestie ervan, gepast. Principiëler was het feit dat de wet de deelname van vrouwen expliciet zeker stelde. Dit gebeurde door vaststelling van een getalsmatig minimum in beide vertegenwoordigende bestuursorganen Raad en Bestuur. De aanwijzing van het Nederlandse Vrouwen Comité door de overheid was bedoeld en werkte ook als borg voor representativiteit. Zodoende telde het emigratiebestel vóór de wettelijke gelijkstelling van vrouwen meerdere getrouwde vertegenwoordigsters, die telkens verschillende herkomstorganisaties vertegenwoordigden. Volgens de huidige stand van onderzoek naar participatie van vrouwen in adviescolleges is dat een uitzondering.⁴

De invulling van de publiekrechtelijke taken daarentegen bleek slecht uit de verf te komen. In de onderzoeksperiode heeft het Emigratiebestuur zeer weinig erkenningen verleend als aanmeldingsorgaan. Toch was een dergelijke erkenning van belang om toegelaten te worden tot de Raad, omdat daarmee de facto was voldaan aan de wettelijke definitie van 'maatschappelijke organisatie'. Als verklaring voor deze neiging tot uitsluiting of 'klein houden' van het totale deelnemersveld is gewezen op de rol van vier van de vijf initieel aangewezen

4 Vgl. Oldersma, *De vrouw die vanzelf spreekt*, 213; ibidem: 'Can a woman be just like a man?', 130, 132; www.politiekcompendium.nl, zoekterm 'externe adviesraden' (geraadpleegd 17-01-2014). Zie ook hoofdstuk 6, Besluit.

middenveldkoepels – de emigratiecentrales en de vrouwenkoepel – en die van de Commissaris. Tegelijkertijd is geconstateerd dat er weinig aanvragen tot erkenning zijn ingediend. De paar organisaties die niet via de emigratiecentrales vertegenwoordigd konden of wilden worden en die hun aanvraag aanvankelijk gedwarsboemd zagen, maakten aanspraak op het repressieve toezicht van de minister. Via dit wettelijke recht om besluiten van het Emigratiebestuur te vernietigen, kregen zij alsnog hun democratisch gelijk.

In de jaren van toenemende welvaart en voortschrijdende Europese integratie kwam de geldigheid van het Nederlandse emigratiebeleid onder druk te staan. Stimulering en financiering van emigratie leken paradoxaal in relatie tot de overspannen arbeidsmarkt en werving van buitenlandse arbeidskrachten. De kritiek kwam niet alleen van buitenaf, ook de vertegenwoordigers van de werkgevers binnen het bestel waren deze mening toegedaan. Voortbestaan van de als tijdelijk bedoelde internationale migratieorganisatie, het ICEM, was evenmin vanzelfsprekend, deels om dezelfde redenen. Op grond van deze omslagperiode tussen 1957-1961 kon duidelijk worden gemaakt welke onderlinge dynamiek er bestond tussen de diverse groepen beleidsactoren binnen het bestel maar ook welke bewustwordingsprocessen er op gang kwamen en tot welke keuzes dit leidde. Nauwkeuriger dan voorheen kon worden vastgesteld *wie* er in de ‘polder’ uiteindelijk de ‘boventoon’ voerde op dit beleidsterrein en hoe emigratie en immigratie zich op omslagmomenten tot elkaar verhielden.

De agrarische sector bleef deze hele periode binnen de besturen van de emigratiecentrales een dikke vinger in de pap houden en zodoende ook binnen de kern van het bestel, het Emigratiebestuur. Werkgevers in het Emigratiebestuur waren agrarische werkgevers, industriële werkgevers waren tijdens de onderzoeksperiode uitsluitend in de Raad voor de Emigratie vertegenwoordigd en konden zo de agenda minder goed bepalen. Afgevaardigden van de werknemers waren regelmatig afkomstig uit de agrarische productiesector. Het voorzitterschap van de Emigratiecommissie van het Nederlandse Vrouwen Comité – en daarmee van een belangrijke speler in Raad en Bestuur – was tot 1962 in handen van een vertegenwoordigster van de Plattelandsvrouwen.

Tegelijkertijd kwam uit de analyses naar voren dat de groep kernactoren die aan de knoppen draaiden relatief klein van omvang was. Hij bestond uit vertegenwoordigers van zowel overheid als middenveld en deze hadden een enorme gezamenlijke *drive*. De groep kon zo klein blijven omdat het systeem geen limiet stelde aan herbenoemingen. Ook het fenomeen ‘ad hoc commissies van preadvies met deskundigen’ werkte een heintjedavidseffect van graag geziene experts in de hand. Niet onbelangrijk in dit kader was het feit dat vaak parlementsleden als deskundigen werden gevraagd. Het kwam regelmatig voor dat Kamerleden die meewerkten of hadden meegewerkt aan een advies, vervolgens als (landbouw)woordvoerders van hun fracties debatteerden over de algemene beleidslijnen. In kringen van bestuurskundigen en politicologen is de greep die de agrarische sector zodoende uitoefende op de beleidsvorming in deze jaren wel aangeduid als de ‘ijzeren driehoek’.⁵ Vastgesteld is echter ook dat er voorafgaand aan Kamerdebatten parlementsleden van de coalitiepartijen die niet specifiek tot de agrarische sector behoorden, afstemden met ambtenaren en

5 Peters, *Verdeelde macht*, 52-53; 259-260.

kernactoren binnen het bestel.⁶ Het parlement oefende zodoende zeker invloed, maar minder een controlerende functie uit op het emigratiebeleid door de jaren heen.

De gezamenlijke motivatie die binnen het bestel viel te ontdekken, was mede een gevolg van de zeer persoonlijke onderlinge en dwarsrelaties die bestonden tussen de kernactoren van overheid, wetenschap en middenveld. Dit aspect komt in bestuurskundig georiënteerde studies vaak minder tot zijn recht, door een focus op de ambten en niet op de invulling ervan. Veel van deze relaties waren niet alleen terug te voeren tot de professionele netwerken maar ook tot een gezamenlijk ideologisch verleden. Deze lijnen liepen via de Volkshogescholen en de volksconferenties naar de Nederlandse Unie, de illegaliteit of 'Gestel', tot de Nederlandse Volksbeweging. Zo rekende ambtenaar-commissaris Have-man zijn ministers en voorzitters Suurhoff en de Quay tot zijn directe vriendenkring. Dat hield niet in dat er aantoonbaar sprake was van vriendjespolitiek of onprofessioneel handelen, wel dat ze elkaar makkelijk vonden. De diverse rolwisselingen die de bewindslieden ondergingen tijdens hun carrière boden altijd wel ergens een nuttig aanknopingspunt, zoals bleek in beide bovengenoemde gevallen, maar ook bij iemand als de toenmalige minister van Landbouw Verdeling.⁷ Iets dergelijks gold voor Havemans contacten binnen de wetenschap, waarvan de meeste ook uit zijn Bakkeveen- en *Gemeenebest*-periode stamden. De wetenschappers lieten zich meestentijds inzetten in een legitimerende, beleidsondersteunende rol, waarbij 'objectiviteit' als belangrijkste wapen gold. Een vrouw als Evers-Dijkhuizen had op terrein van emigratie eigen banden met Bakkeveen en verbond de agrarische wereld met de tweevoudige missie van de vrouwenorganisaties. Cnossen met zijn zendingsdrang deed iets vergelijkbaars: met zijn directeurschap van de Centrale Stichting Landbouw Emigratie was al vroeg de emigratiecentrale als 'model' verbonden met de agrarische sector.⁸ Al deze verknoppingen en de gedeelde opvattingen over de waarde en het belang van emigratie maakten dat de kernactoren niet snel uit elkaar waren te spelen, ondanks verschil in politieke kleur of levensbeschouwing, en dat ze een proactieve stijl van optreden ontwikkelden.

De georganiseerde werkgevers en ondernemers zouden dit tot hun ongenoegen ervaren. Nadat het emigratiebeleid sterker in de negatieve aandacht was komen te staan, kregen ze in de adviesprocedure van 1960-1961 ruimschoots het podium, zij het op vooraf aangewezen plaatsen. Desondanks slaagden zij er niet in voldoende medestanders te vinden voor een aanbeveling dit beleid in de kern te veranderen. Dit kwam deels door gebrek aan eigen strategische slagvaardigheid. Aan coalitiemogelijkheden met de vakbondsvertegenwoordigers werd relatief laat gedacht. Deels was het ook het gevolg van processen van sturing bij de personele bezetting van werkgroepen, het kanaliseren van informatie en de gevolgde vergadertactiek. De combinatie van deze elementen bleek de emigratiegezinde krachten in deze cruciale adviesprocedure een voorsprong te bieden. Ze gebruikten deze om in elk geval een gedeelte van de kritiek te kunnen inkapselen. De vakbonden kozen voor behoud van individuele financiële ondersteuning bij emigratie, een belangrijk instrument tot stimulering en één

6 Vgl. *ibid.*, 232.

7 Zie hiervoor hoofdstuk 7, § Er is veel verzet.

8 Typering Cnossen door Koops, *Dynamiek*, 91-98, aldaar 96.

van de kernprincipes van het beleid. Zij schaarden zich aan de zijde van de agrarische werkgevers. Toch ontstond langzamerhand het besef dat enige aanpassing wellicht wenselijk was. Idealiter betrof dat een verbreding van doelen en taken op het gebied van migratie in plaats van afslanking of afschaffing.

Bij Haveman was het bewustwordingsproces al langer aan de gang als gevolg van veranderingen in de internationale constellatie. Dit proces kreeg allereerst in overheids- en ambtelijke kringen meer momentum in Nederland. Ontwikkelingen binnen de Europese Economische Gemeenschap waren complex en omspannen vele beleidsterreinen. De verwachting dat Nederland door het vrijgeven van het personenverkeer op termijn een aanzuigende werking zou krijgen, ging hand in hand met de zekerheid dat de Nederlandse landbouw zich in een langdurig en pijnlijk proces van sanering bevond dat arbeidsplaatsen zou kosten. Waar emigratie en immigratie organisatorisch gezien grotendeels gescheiden beleidsterreinen waren geworden, bleken vooral de ambtelijke actoren in deze beginfase van een gemeenschappelijke Europese markt de verkokering te doorbreken. Dit gebeurde om tot reële beleidsafstemming te komen maar ook om de eigen taakgebieden zeker te stellen. Dat laatste werd binnen Sociale Zaken zichtbaar in de pogingen tot landjepik van het emigratiebestel, die door de directie arbeidsvoorziening werden beantwoord met de 'inlijving' van mensen met kennis, zoals de voormalig directeur van de Nederlandse Emigratiedienst.

Onderzoek binnen een Europees kader wees al eerder uit dat internationale migratie als onderhandelingsobject als smeermiddel tussen beleidsterreinen kon werken. De institutionele kant van de hier gevolgde benadering heeft de aandacht gericht op het feit dat mondiaal opererende actoren – in dit geval in de figuur van het Intergovernmental Committee for European Migration – staten, maar daarbinnen ook decentrale bestuursorganen of ambtenarennetwerken extra speelruimte kunnen bieden om beleidsterreinen onzichtbaar met elkaar te verknopen, zonder dat dit geëxpliciteerd wordt in het nationale parlement. In dit verband bleek het niet-permanente karakter van het ICEM een extra prikkel te zijn geweest tot creativiteit in deze. Op informeel niveau ontstond er beleidsafstemming en -coördinatie tussen de emigratielidstaten. Het ICEM wist zodoende zijn doelen tijdig te upgraden aan de nieuwe versie van het Amerikaanse buitenlandse beleid en zijn bestaan te verlengen. Voor deze lidstaten betekende dit dat ze de gedeelten van het eigen nationale emigratiebeleid die onder vuur lagen, in de luwte konden brengen. Nederland bijvoorbeeld liet zo via het ICEM acties ten behoeve van voorlichting en propaganda financieren of uitvoeren. Daarnaast bleef er een extra mogelijkheid in stand de Europese besprekingen over het interne personenverkeer te ontlasten. De georganiseerde werkgevers slaagden er zodoende niet in hun gelijk aan te tonen op hun 'gedeelte' van het arbeidsmarktdebat. Emigratiebeleid bleek een kameleontisch karakter te hebben. Door van kleur te verschieten bood het altijd wel een of meerdere ministers of ministeries extra oplossingen of mogelijkheden voor hun specifieke portefeuilles. In de jaren 1960 wisten de kernactoren binnen het emigratiebestel zo de minister van Ontwikkelingssamenwerking te vinden en de ondernemers tot op zekere hoogte weer in hun kamp te krijgen.

In de onderzoeksperiode volgde het emigratiebeleid vooral de logica van de agrarische bestuurders. Deze werden daarin ondersteund door een ambitieuze sociologische wetenschap die landbouw en migratie als belangrijke onderzoeksobjecten had en door overheidsactoren, voor wie de sociale en land-

bouwdemografische mogelijkheden van het beleid voldoende gewicht hielden om het in stand te willen houden. De diverse belanghebbenden beschikten met het emigratiebestel over een bestuurlijke infrastructuur die op enige afstand bestuurbaar was, die qua doelverbreding flexibel was gebleken en waar bovendien internationale financiële voordelen aan vastzaten. Dit kan de reden zijn dat het niet opportuun was te onderkennen, dat deze agrarische logica gezien de teruglopende agrarische emigratie ten dele bestond uit de fictie dat boerenzoons zich slecht zouden laten inpassen in andere beroepssectoren.

De adviesprocedure van 1961 had uitgewezen dat de tegenstand van de industriële werkgevers en andere critici kon worden ingekapseld door de adviesfunctie onafhankelijker van het Emigratiebestuur te laten verlopen. Door leden van het Emigratiebestuur buiten de werkgroepen te houden ten gunste van de groep van industriële werkgevers en ondernemers, hadden deze laatste in de praktijk een gelijkwaardiger plaats gekregen. De voorgestelde aanpassingen en bezuinigingen waren instrumenteel van aard en tastten de structuur van het bestel niet aan. Verdere veranderingen leken overbodig. Het feit dat er eind jaren 1960 toch institutionele aanpassingen plaatsvonden, is verklaard door erop te wijzen dat ook de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in deze periode minder goed functioneerde. De overheidsbemoeienis met dit lastige dossier leidde tot ingrepen en oplossingen waarvan het emigratiebestel een onderdeel uitmaakte. Door de adviesfunctie bij de Sociaal-Economische Raad onder te brengen, kreeg deze op zijn beurt een impuls zich door te ontwikkelen tot belangrijkste adviserende instantie van de regering op sociaal-economisch terrein. Aangezien de uitgangspunten van het emigratiebeleid niet wezenlijk veranderden en het Emigratiebestuur zijn eigenstandige plaats behield, zelfs op meer afstand van de minister, is ook deze aanpassing zoals vastgelegd in de Emigratiewet van 1967 getypeerd als een institutionele aanpassing, als een leermoment van de tweede orde.

De plaats van het emigratiebestel binnen de overlegeconomie

Met deze Emigratiewet was er bestuursrechtelijk ook een nieuwe situatie ontstaan. Het bestuurskundig onderzoek uit 1989 heeft het Emigratiebestuur op basis van de instellingswet van 1952 getypeerd als een zelfstandig bestuursorgaan van het participatietype. Dat klopte in zoverre, dat de wetgever een Raad en een Bestuur in samenhang instelde en het veel kleinere Emigratiebestuur daarbij zelfstandig en als enig orgaan de publiekrechtelijke bevoegdheden toekende. In 1967 werd het getalsmatig omvangrijkste 'participatiedeel', de Raad, uit het oorspronkelijke emigratiebestel gelicht en ondergebracht bij de Sociaal-Economische Raad, het toporgaan van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO). Naar huidige maatstaven is er vanaf dat moment dus sprake van een hybride bestel. Dat vraagt erom nog eenmaal een uitspraak te doen over de eigenheid van het emigratiebestel en over de positionering ervan binnen de Nederlandse overlegeconomie, zowel voor als na 1967.

Zowel zelfstandige bestuursorganen als publiekrechtelijke bedrijfsorganen worden door de staatsrechtelijke en bestuurswetenschappelijke disciplines ge-

rekend tot vormen van functioneel bestuur. Ze zijn echter niet identiek. Een probleem bij de interpretatie van de begrippen is dat het bestuursrecht in Nederland pas laat tot ontwikkeling is gekomen.⁹ Er zijn achteraf termen gemunt en definities gemaakt voor reeds bestaande bestuursrechtelijke fenomenen, die soms meerdere verschijningsvormen kennen. Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn daar een voorbeeld van. In deze studie hebben we de verschillen in eerste instantie als 'gegeven' beschouwd, maar ze vervolgens in de analyse gehistoriseerd.¹⁰ Het draaide daarbij vooral om de interpretatie van het begrip 'openbaar lichaam' of 'orgaan' en het niveau waarop dergelijke organen of lichamen zouden functioneren. Op grond van het debat over een grondwetsherziening in de jaren 1930 en het Kamerdebat van 1951 over het ontwerp van de Wet op de organen voor de emigratie is het emigratiebestel geduid als een vormexperiment van functionele decentralisatie. Niet alle bestuursrechtdeskundigen zullen het hiermee eens zijn, gezien het debat dat eind jaren 1990 is gevoerd over het al dan niet opnemen van het fenomeen 'zelfstandig bestuursorgaan' in de Grondwet. We zetten de hoofdlijnen van deze discussie hieronder kort uiteen om zo de vraag naar de plaats van het emigratiebestel te kunnen beantwoorden. Tegelijkertijd kan zo de ontwikkeling die het bestel na 1967 doormaakte inzichtelijker worden gemaakt, zoals we in de epiloog zullen aantonen.

In 1997 diende het kabinet-Kok I een wetsvoorstel in om bepalingen over zelfstandige bestuursorganen op te nemen in de Grondwet. In tegenstelling tot de klassieke vormen van functioneel bestuur, de waterschappen (art. 133 GW) en de openbare lichamen (art. 134 GW), waarvan de PBO-lichamen zoals de SER en de product- en (hoofd)bedrijfschappen de bekendste zijn, kennen de zelfstandige bestuursorganen tot op heden geen grondwettelijke verankering. Hoewel het voorstel politiek gezien op zoveel verzet stuitte dat het is ingetrokken, vormt het staats- en bestuursrechtelijke debat dat naar aanleiding hiervan is gevoerd een goed uitgangspunt om de relevante verschillen in visie te inventariseren. De kern van het voorstel betrof de vervanging van dit artikel 134 Grondwet. Het nieuwe artikel zou luiden: 'Bij of krachtens de wet kunnen zelfstandige bestuursorganen en organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie worden ingesteld'.¹¹ De plaats in de Grondwet zou gelijk blijven: in hoofdstuk 7, oftewel het hoofdstuk over de lagere overheden (provincies, gemeenten, waterschappen en overige openbare lichamen).

Het debat draaide om vragen als: is het begrip 'zelfstandig bestuursorgaan' voldoende uitgekristalliseerd om op te nemen in de Grondwet, hoewel daar geen noodzaak toe bestaat?¹² Moeten zbo's dan inderdaad bij de lagere overheden worden ondergebracht, zoals de PBO- of andere openbare lichamen of juist bij de centrale overheid, bijvoorbeeld in hoofdstuk 2, Koning en ministers?¹³ En: is het verstandig dat het begrippenpaar 'openbaar lichaam voor beroep en

9 In de grondwet van 1983 is vastgelegd dat er een algemene wet bestuursrecht moest komen (GW art. 107); vgl. Van den Bergh, 'Geotroyeerde grondwet, geotroyeerde participatie'.

10 Zie Inleiding, § Vraagstelling, Gezichtspunt 1, noot 27 en hoofdstuk 4.

11 Zijlstra, 'De gevolgen', 3, 3-30, aldaar, 22-23.

12 Goorden, 'Verzelfstandiging, naar een doorzichtig en geregeld bestuur', 61, 72-73; Zijlstra, 'De gevolgen', 23-25.

13 Zijlstra, 'De gevolgen', 25; Schroten, *De overheidsstichting*, 43-44.

bedrijf en andere openbare lichamen' verdwijnt, terwijl tegelijkertijd het begrip 'zelfstandige bestuursorganen' nevensgeschikt wordt aan 'organen van publiek-rechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie'.¹⁴ Achter de laatste twee vragen gaan de belangrijkste verschillen in wetenschappelijke inzicht schuil.

Scheltema en Boxum definieerden zelfstandige bestuursorganen als organen (ambten) van de *centrale* overheid; als onderdeel van de uitvoerende macht met een zekere zelfstandigheid ten opzichte van de regering. Omdat het hier niet gaat om integraal of algemeen bestuur maar slechts om uitvoering van een bepaalde taak, beschouwen ze de zbo's als vorm van functionele decentralisatie. Een aantal auteurs stelt echter een extra eis aan de organisatievorm om van functionele decentralisatie te kunnen spreken, namelijk dat de taak is toegekend aan een openbaar lichaam.¹⁵ Volgens deze laatsten hebben openbare lichamen als uitvloeisel van de historische confrontatie van visies tussen confessionelen en socialisten als wezenskenmerk dat ze een onderdeel van een kleinere gemeenschap beoogden te zijn (met 'ingezetenen' en enige democratische zeggenschap op de samenstelling ervan) *binnen* de nationale samenleving, in tegenstelling tot zbo's.¹⁶ Kortom er moet sprake zijn van een 'eigen kring'. De late codificatie van het algemeen bestuursrecht heeft de discussie binnen de staats- en bestuursrechtelijke disciplines extra bemoeilijkt. Uit de aldaar gehanteerde definities van zelfstandig bestuursorgaan vloeit volgens sommige auteurs namelijk onomstotelijk voort dat PBO-lichamen behoren tot een ondergroep van zelfstandige bestuursorganen.¹⁷ Degenen echter die wijzen op het speciale karakter van openbare lichamen door de grondwettelijke verankering en de achterliggende 'gemeenschapsgedachte', nemen echter het standpunt in dat deze niet met zelfstandige bestuursorganen op één lijn zijn te stellen.¹⁸ Hoewel uit dit debat inmiddels nieuwe en genuanceerdere begrippen zijn voortgekomen,¹⁹ volstaat deze schets op hoofdlijnen om de discussie terug te vertalen naar het migratiebestel.

De in 1967 ontstane hybriditeit is dan als volgt te omschrijven: het emigratiebestel ontwikkelde zich van een publiekrechtelijk bestel met drie organen (Commissaris, Raad, Bestuur) dat geen grondwettelijke verankering kende, naar een publiekrechtelijk bestel met twee organen waarvan er één

14 Zijlstra, 'De gevolgen', 24.

15 Voor de discussie hierover zie Boxum e.a., *Zelfstandige Bestuursorganen*, 12-16; Dijkstra en Van der Meer, 'Functionele decentralisatie' via www.politiekcompendium.nl (geraadpleegd 22-10-2013) en Schroten, *De overheidsstichting*, 37-42.

16 Schroten, *De overheidsstichting*, 44; Goorden, 'Verzelfstandiging, naar een doorzichtig en geregeld bestuur', 45-47 en 65-66; Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, 3; Boxum e.a., *Zelfstandige Bestuursorganen*, 8, 16. Vgl. Den Boer, die erop wijst dat de democratische legitimatie van functionele openbare lichamen van art. 134 gebrekiger is dan van de territoriale openbare lichamen (provincies en gemeenten) en daardoor geen afzonderlijke plaats voor ze ziet weggelegd naast de figuur van zelfstandige bestuursorgaan, Den Boer, 'Zelfstandige bestuursorganen', 176-177.

17 Zoals geformuleerd in de Aanwijzingen inzake zbo's (sinds 2006 geregeld in de Kadertwet zelfstandige bestuursorganen). Zijlstra, 'De gevolgen', 25; Den Boer, 'Zelfstandige bestuursorganen' 172-176; Schroten, *De overheidsstichting*, 44.

18 Bijvoorbeeld Goorden, 'Verzelfstandiging, naar een doorzichtig en geregeld bestuur', 60-73, aldaar 64-67; vgl. Schroten, *De overheidsstichting*, 44.

19 Schroten, *De overheidsstichting*, hoofdstuk 3.

zonder (Emigratiebestuur) en één met grondwettelijke verankering (SER, Emigratiecommissie).²⁰ In die zin was er een mengvorm ontstaan van de klassieke verschijningsvorm van functioneel bestuur (openbaar lichaam) en de nieuwe vorm (zelfstandig bestuursorgaan), waarbij de laatstgenoemde echter in het emigratiebestel de 'oudste' was. Het functioneren van het bestel na 1967 zou echter een curieuze figuur te zien geven, althans als het volgens de strikte bestuurs- en staatsrechtelijke visie geïnterpreteerd wordt. Doorredeneren in deze laatste lijn moet namelijk tot de conclusie leiden dat implementatie van art. 8 van de nieuwe Emigratiewet sinds 1967 bepaalde dat de 'ingezetenen' van die kleinere gemeenschap (de SER-commissie) de meerderheid van de leden aanwees van het orgaan dat volgens deze strikte opvatting op centraal overheidsniveau opereerde, het Emigratiebestuur. Het is de vraag of dit de bedoeling van de wetgever kan zijn geweest, of dat het eerder zo is dat de onverenigbaarheid van de begrippen openbaar lichaam en zelfstandig bestuursorgaan in de strikte visie te absoluut wordt opgevat.

Dit laatste zou een gevolg kunnen zijn van het feit dat binnen de staats- en bestuursrechtelijke disciplines vooral de historische tekst van de grondwet centraal staat – dat wil zeggen: de uitkomst van een debat en niet het debat zelf en dat deze hooguit wordt gecombineerd met parlementaire stukken en het algemene historische verhaal.²¹ De historica Karin van Leeuwen stelt in haar proefschrift over grondwetsherziening en staatsvernieuwing na 1945 vast dat er weinig aandacht wordt besteed aan de politieke en wetenschappelijke achtergrond van de actoren, die bij een grondwetsherziening zijn betrokken. Een dergelijke benadering maakt volgens haar echter veel duidelijker dat de Grondwet een 'constant aan verandering onderhevige set van ideeën en verwachtingen' is.²² Aangezien het voorstel uit 1997 om art. 134 GW te herzien niet het eerste, maar het zoveelste was in een reeks sinds 1936, is het historische debat over art. 134 GW in deze studie nog eens tegen het licht gehouden, met Van Leeuwens observatie in het achterhoofd. Immers, juist in deze interbellumjaren kende het toenmalige orderingsdebat – dat mede van invloed is gebleken op de vorming van het emigratiebestel – een hoogtepunt.

De historische reconstructie die het staats- en bestuursrecht maakt van art. 134 GW gaat in zijn algemeenheid terug naar de Grondwet van 1922. Toen werd constitutioneel vastgelegd dat de wet naast de historisch gegroeide waterschappen, veenschappen en veenpolders ook aan 'andere lichamen' verordenende bevoegdheden kon geven (art. 194 GW). De constatering dat de grondwetgever hiermee de mogelijkheid opende voor de ordening van het bedrijfsleven in reactie op druk van de belanghebbenden zelf, wordt dan gevolgd door de droge

20 Er valt over te discussiëren of de Raad voor de Emigratie als vast college van advies en bijstand kan worden beschouwd in de zin van het in 1922 ingevoerde art. 78 GW (art. 79 GW 2008). Aangezien de tekst van de Wet op de organen voor de emigratie van 1952 nergens refereert aan dit Grondwetsartikel, anders dan de Wet op de bedrijfsorganisatie, waar in de titel van wet staat dat het gaat om een uitwerking van de art. 80 (adviescolleges) en 152-154 (openbare en andere lichamen) van de GW 1948 (*Stb.* 1950, no. K22), lijkt de toenmalige wetgever deze interpretatie niet expliciet te hebben willen suggereren, alhoewel de vergelijking tijdens de Kamerdebatten wel is gemaakt.

21 Goorden, 'Verzelfstandiging, naar een doorzichtig en geregeld bestuur', 62-64.

22 Van Leeuwen, *Spoor van Thorbecke*, 15-16.

constatering dat daar in 1938 de bepalingen aan werden toegevoegd die de instelling van openbare lichamen voor beroep en bedrijf mogelijk maakten. In hoofdstuk 4, bij de bespreking van de constitutionele politiek op het gebied van ordening, zijn echter de minder bekende debatten uit de grondwetscommissie-De Wilde (1936) geanalyseerd. Daaruit bleek dat deze veel bredere opties had besproken.

De vrijzinnig-democratische juristen Kranenburg en Joekes deden er hun voorstellen om functionele decentralisatie niet te beperken tot het bedrijfsleven, maar te gebruiken voor een veelvoud van 'onderwerpen' op het niveau van de centrale overheid. Ze wilden de nieuwe artikelen daarom onderbrengen direct na het hoofdstuk over de Staten-Generaal, om een associatie met lagere overheden te voorkomen. Hoewel hun voorstellen op dat moment te weinig steun kregen voor een concreet wijzigingsadvies en ze de concrete voorstellen over de bedrijfsorganen niet wilden frustreren, slaagden ze er via een compromis in het oorspronkelijke artikel uit 1922 te behouden. Zowel de nieuwe artikelen als het oorspronkelijke werden niet geplaatst *in* het hoofdstuk over de provinciale staten en gemeentes, zoals de confessionele leden wilden, maar *erna*, om geen verband met het lagere niveau te suggereren. Kranenburg, voorstander van een verdere invulling van de democratie via buitenparlementaire vertegenwoordigende organen, zou zich in de grondwetscommissie-Van Schaik (1950-1954) opnieuw bezighouden met kwesties van functionele en territoriale decentralisatie, evenals hij had gedaan in de commissie-De Wilde. Ook toen overigens zonder grootse doorbraken. Moederartikel (art. 194 GW 1922) en de eerste uitwerking ervan (art. 152-154 GW 1938) belandden bij de herziening van 1983 uiteindelijk als art. 134 GW toch bij elkaar in het hoofdstuk over de lagere overheden en leiden nog steeds tot debat.

Op grond van deze analyse van de grondwettelijke aspecten van het orderingsdebat kunnen de resterende puzzelstukken ten aanzien van het emigratiebestel beter op hun plaats worden gelegd. In de eerste plaats is duidelijk geworden dat de 'niet-grondwettelijkheid' van *andere* openbare lichamen *of organen* met verordenende bevoegdheden dan die van beroep of bedrijf voor historische actoren zoals de minister van Sociale Zaken Joekes, geen *statisch* gegeven was. Immers, terwijl hij werkte aan zijn wet voor het *onderwerp* emigratie – een onderwerp waarbij organen op nationaal niveau nodig waren, gezien de contacten met buitenlandse regeringen – werkte zijn PvdA-partijgenoot Kranenburg in de grondwetscommissie-Van Schaik aan een verdere constitutionele uitwerking van hun oorspronkelijke orderingsideeën.

Daarnaast blijkt het begrip openbaar lichaam ook in eerdere jaren aan interpretatie onderhevig te zijn geweest. De opvatting dat op grond van de 'historische context' altijd kleinere of lagere gemeenschappen bedoeld zijn, is onjuist gebleken. Vrijzinnig liberalen (en later sociaaldemocraten) als Joekes en Kranenburg (en Haveman) meenden dat openbare lichamen op niveau van de centrale overheid taken konden overnemen als vorm van functionele decentralisatie, sterker, dat dit de democratie ten goede kwam. Zo moet het emigratiebestel zoals vastgelegd in 1952 dan ook worden geïnterpreteerd: als een bestel met een openbaar lichaam dat in het landelijk 'emigratiebelang' opereerde. Dit lichaam kon leiding geven aan de ingezetenen door wie het mede werd samengesteld en die getalsmatig in hoofdzaak elders waren ondergebracht. Deze Raad voor de Emigratie representeerde in principe immers eveneens alle nationale

‘ingezetenen’, inclusief vrouwen, minderheden en belanghebbenden. Zijn vergaderingen waren dan ook openbaar. In aanleg was er een dubbele check op de representativiteit: zowel via aanwijzing door de regering, als via de ‘sluis’ van de emigratiecentrales en andere koepels, waarbij die van de Algemene Emigratie Centrale en het Nationale Vrouwen Comité het wijdst open stonden. Voor de zekerheid was repressief toezicht door de wetgever ingebouwd. Bovendien moest het Emigratiebestuur financiële verantwoording afleggen aan de Algemene Rekenkamer. Daarmee bestond er toezicht op nationaal niveau voor alle onderdelen, van de Nederlandse Emigratiedienst tot de gesubsidieerde maatschappelijke organisaties.²³ Alle elementen samen vormden de zwaluwstaart waarin overheid en middenveld in elkaar grepen en waar besluitvorming op centraal overheidsniveau, maar op enige afstand van de minister werd verbonden met decentrale uitvoering. Op grond van deze casus lijkt de interpretatielijn die Scheltema en Boxum c.s. hebben ingezet de meest historisch-adequate typering van zelfstandige bestuursorganen te bieden. Er lijken bovendien voldoende aanwijzingen om nader te onderzoeken in hoeverre zelfstandige bestuursorganen van het ‘participatie-type’ niet gewoon beschouwd kunnen worden als openbaar lichaam, al dan niet met aantoonbaar vrijzinnig-liberaal DNA.²⁴

Als laatste kan vanuit deze interpretatie de onderbrenging van de adviesfunctie bij de SER en de opheffing van de Raad en de Commissaris in 1967 worden gezien als ‘terugbrengen’ van het onderwerp emigratie naar het meer specifieke sociaal-economische domein. Naar de plaats waar het debat in 1945 zowel van regeringswege als vanuit de direct belanghebbende agrarische sector in feite was begonnen. Voor de katholiek Veldkamp zal het zichtbaar maken van een connectie met de bedrijfsorganisatie dicht bij zijn eigen opvatting van functioneel bestuur hebben gestaan. Anderzijds lag een dergelijke keuze op dat moment ook vanuit pragmatisch opzicht voor de hand, gezien het feit dat de SER zich juist in die jaren en daaropvolgende ontwikkelde als breed nationaal advies- en overlegorgaan in plaats van als verordenende instantie.²⁵

Reflectie op de bruikbaarheid en de beperkingen van het governanceconcept

Eén van de belangrijkste observaties die het begrip governance in zwang heeft gebracht, is dat politiek zich verplaatst, weg van het centrum. De staat is verkaveld in een veelheid van organen en functies die, afzonderlijk of samen, verantwoordelijk zijn voor delen van de publieke zaak. Daarnaast worden steeds meer bevoegdheden overgedragen aan supranationale organen of de internationale rechtsgemeenschap.²⁶ Anno 2014 houdt deze verplaatsing naar de ‘polder’ of

23 Wet op de organen voor de emigratie, art 16; uitwerking bij amvb. Vgl. Bovens, *De verplaatsing van de politiek*, 28, 42.

24 Bijvoorbeeld tot 1974. Na Scheltema’s oratie moet rekening worden gehouden met de effecten van het achteraf definiëren van het begrip.

25 Vgl. Schrijvers, *Ongekozen bestuur*, 188.

26 Chhotray en Stoker, *Governance Theory and Practice*, 18; De Haan, ‘Verplaatste democratie’, 95-98.

naar 'Europa' de gemoederen bijna dagelijks bezig, meestal in negatieve zin. Het besef dat ook de in de 19e-eeuw wortelende natiestaat minder vastomlijnd is dan is verondersteld en dat zijn grenzen letterlijk en figuurlijk aan verandering en bedreiging onderhevig zijn, heeft wetenschappelijk gezien de behoefte doen ontstaan aan andere analysekaders of zelfs nieuwe politieke theorieën.²⁷ Dit heeft ongetwijfeld bijgedragen aan de populariteit van het concept maar tegelijkertijd ook gezorgd voor inherente zwaktes. Governance is een containerbegrip, dat meerdere betekenissen omvat.²⁸ Het wordt het meest veelvuldig toegepast in actuele beleidsdiscussies, waardoor de normatieve en de empirische kanten ervan regelmatig door elkaar lopen. Veel van de door ons geraadpleegde governanceliteratuur begint dan ook met een opsomming van de beperkingen. Deze variëren van het relativeren van het theoretische gehalte ervan tot de constatering dat elke wetenschapper in feite zijn eigen invulling aan deze benadering kan geven.²⁹ Deze evaluatie zet eerst nog eens kort op een rij waarom en hoe governance in dit boek is gebruikt – als een begrip dat kan bijdragen aan theorievorming – en met welk bestaand model en theorie er nader invulling aan is gegeven. Daarna volgen de antwoorden op de vraag tot welke generaliseerbare bevindingen dit heeft geleid en enkele aanvullende observaties ten aanzien van het model en de interpretatie van de uitkomsten.

Voor deze studie is dit brede, op 'politiek in het algemeen' gerichte concept bewust verkozen boven een specifieke migratietheorie, hoewel dit laatste gezien het onderwerp wellicht meer voor de hand lag. Onderzoek vanuit een governanceperspectief vergt openstaan voor een grotere mate van 'comprehensiveness' of alomtvattendheid qua actoren. Het heeft ons gedwongen de blik te richten op eerder veronachtzaamde, maar mogelijk relevante groepen actoren bij collectieve besluitvormingsprocessen als zodanig. Dit sluit goed aan bij de inductieve benadering die meestal gebruikelijk is bij historisch wetenschappelijk onderzoek op basis van een bronontsluitende component.³⁰ Tegelijkertijd is zo vorm gegeven aan het voornemen om het Nederlandse emigratiedossier te analyseren als integraal onderdeel van de algemene Nederlandse historiografie. Een belangrijke overweging is daarnaast het feit geweest dat governance inmiddels een verbindende schakel is geworden binnen en tussen wetenschappelijke disciplines en mogelijkheden biedt verkoking te doorbreken. Dit laatste punt staat al langer op de onderzoeksagenda van migratiehistorici, maar kan nog beter worden uitgewerkt, zeker wat het integreren van het vertrekperspectief

27 In deze tijd van opeenstapeling van systeemcrises, van financiële tot ecologische, is er behoefte aan institutionele democratische vernieuwing 'van binnenuit'. Het is vooral de normatieve kant van de governancebenadering die hieraan aandacht besteedt, de zoektocht naar 'good governance'. De Haan stelt dat lering kan worden getrokken uit de geschiedenis van functionele organen. De Haan, 'Verplaatste democratie', 106-107; Chhotray en Stoker, *Governance Theory and Practice*, 4-5. Vgl. Kossmans beschouwing over het ontstaan van de behoefte aan politieke theorievorming in zijn artikel over volkssouvereiniteit in het ancien régime, Kossman, 'Volkssouvereiniteit', 89-92.

28 Levi-Faur onderscheidt er in de inleiding van het door hem geredigeerde handboek minstens vier: structuur, proces, strategie en mechanisme. Levi-Faur, 'From "Big Government" to "Big Governance"', 8-9.

29 Ibid., 3, 10-14; zie ook de inleiding van hoofdstuk 3.

30 Voor de methodische aspecten en 'comprehensiveness' bij bronontsluiting: Kline and Holbrook Perdue, *Documentary editing*, 39-40; vgl. Nijenhuis, *Bronnen to go*, 11-13.

in migratiestudies betreft. Dit boek heeft de samenhang tussen de binnenlands-politieke en de buitenlands-politieke aspecten van het Nederlandse emigratiedossier belicht, evenals de samenhang met het Nederlandse immigratiedossier, door een vergelijkbare en op elkaar afgestemde invulling van het governance-concept te kiezen.

Deze nadere invulling vloeide voort uit de centrale veronderstelling van dit boek: dat vorm en functioneren van het Nederlandse emigratiebestel een bredere verklaringsgrond behoeven dan de verzuilingsmetafoor. We hebben deze meer specifiek gezocht in de ontwikkeling van de institutionele kaders die zo kenmerkend voor de Nederlandse overlegeconomie zouden worden en in het internationale krachtenveld waar Nederland zich actiever dan voorheen een plaats moest zien te verwerven. Aangezien tot op heden het beeld overheerst dat het emigratiedossier zich in een vroeg stadium heeft ontworsteld aan het sociaal-economische domein, heeft deze studie het emigratiedossier expliciet erbinnen geplaatst. Via die 'confrontatie' is nauwkeuriger bepaald hoe het emigratiedossier en de overlegeconomie zich in de praktijk tot elkaar hebben verhouden. Die confrontatie is bereikt door het emigratiedossier 'mee te laten lopen' met de specifieke governancebenadering die Visser en Hemerijck ontwikkelden om te kunnen verklaren hoe Nederland in de jaren 1990 als enige EU-land de werkloosheid spectaculair wist terug te dringen.

Via een verfijning van de theorie van beleidsleren, die eveneens een verklarend element is in de werking van internationale vormen van governance of 'internationale regimes', ontwikkelden ze een visie op het leer- en aanpassingsvermogen van corporatistische governance systemen waarin overheid en georganiseerde belangengroepen de beleidsruimte delen, zoals in Nederland. Dit heeft een qua actoren weliswaar eng geformuleerd, maar relatief eenvoudig, flexibel en dynamisch analytisch model opgeleverd. Afhankelijk van de mate van institutionele integratie en de mate van maatschappelijke steun onderscheiden ze vier typen van corporatistisch beleid op sociaal-economisch terrein. Naast periodes van innovatief en responsief corporatisme, waarin respectievelijk nieuwe instellingen en de bijbehorende bestuurlijke instituties tot stand komen en er vervolgens gestreefd wordt naar besluitvaardigheid en win-win uitkomsten in het overleg, doen zich ook momenten van immobiel corporatisme en corporatistische ontvlechting voor. Dergelijke periodes worden respectievelijk gekenmerkt door vastzittend overleg of zelfs het beëindigen van het samenwerkingsverband (meestal eenzijdig door de overheid).³¹ De ontwikkeling van het emigratiebestel tussen 1945 en 1967 is ingepast in dit analysemodel om te kunnen vaststellen of het Nederlandse emigratiebeleid al dan niet is bepaald door een als corporatistisch te typeren governancestelsel of beleidsbestel en in welke mate. Vanaf het begin zijn daarbij de mogelijkheden benut die dit model in combinatie met de governancebenadering als zodanig biedt om meer actoren dan uitsluitend de sociale partners in de analyse te betrekken en over de grens te kijken.

Om met dit laatste aspect te beginnen: dit onderzoek heeft een begin gemaakt met een internationale vergelijking naar de wijze waarop vijf 'klassieke' emigratie- en *settler*naties hun eigen collectieve besluitvormingsprocessen ten aanzien van emigratie en immigratie organiseerden.³² Formeel bleek de be-

31 Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 87, 107, 112-113 en *A Dutch Miracle*, 71.

32 Zie hiervoor hoofdstuk 3.

sluitvorming in alle gevallen te berusten bij het centrale overheidsniveau. In de praktijk bleken de regionale overheden of gemengde bestuursarrangementen eveneens een rol te spelen en voor spanningsvelden te kunnen zorgen.³³ Voor de emigratiezijde van de medaille lijkt er geen reden te veronderstellen dat Nederland daarin een uitzonderingspositie inneemt. In Italië en de Bondsrepubliek Duitsland was al voor 1945 sprake van gemengde bestuursarrangementen onder leiding van ‘commissariaten’, waarbij corporatistische actoren betrokken waren maar ook andere vrijwillige middenveldverbanden. In beide landen onderhielden deze middenveldorganisaties bovendien contact met de vertrokken emigranten, persoonlijk en via de eigen immigrantenorganisaties in het land van ontvangst, evenals dat in Nederland het geval was. In de onderzochte landen van ontvangst was overigens ook sprake van gemengde adviesraden. Dit pleit ervoor het onderzoek naar de rol van dergelijke intermediairs niet beperkt te houden tot hun bestuursbemoeyenis. Idealiter wordt het uitgebreid naar de integratieprocessen en gemeenschapsvorming van emigranten die vanuit één land van herkomst naar verschillende eindbestemmingen zijn vertrokken en naar de terugkoppeling ervan aan de ‘thuisblijvers’. Deze terugkoppeling werd veelal centraal aangestuurd, maar verliep grotendeels decentraal via de eigen media en periodieken, zoals uit de onderzoeksgids blijkt.³⁴ Als een dergelijke uitbreiding van het onderzoek vanuit een internationaal vergelijkend perspectief gebeurt, kan belicht worden in hoeverre er wederzijdse beïnvloeding of circulatie plaatsvindt van waarden, cultuuruitingen of identiteitsvormende processen en in hoeverre deze bijvoorbeeld worden bepaald door plaatsgebonden factoren.³⁵

Daarnaast heeft de governancebenadering het mogelijk gemaakt te onderbouwen dat er begin jaren 1950 wel degelijk multilaterale regulering ontstond van arbeidsgerelateerde emigratie van ‘nationalen’ naar bestemmingen buiten Europa. Het beeld dat arbeidsmigratie vanuit Europa vooral bilateraal werd geregeld, is daarmee bijgesteld. In de internationale organisatie die verantwoordelijk werd voor de besluitvorming in deze, het Intergovernmental Committee for European Migration, bleek eveneens inbreng van ambtelijke, corporatistische en andere middenveldactoren aantoonbaar. Nederland maakte er in elk geval een gewoonte van om middenveldleden uit het emigratiebestel in zijn delegatie op te nemen, terwijl het de vakbonden of andere maatschappelijke organisaties vrijstond zelfstandig leden ter consultatie naar de ICEM-bijeenkomsten te sturen, zoals uit hoofdstuk 8 bleek.³⁶ Nader comparatief onderzoek moet uitwijzen in hoeverre het gebruikelijk was dat dezelfde kernactoren een rol speelden in beide constellaties en zodoende de verworven informatievoorsprong proactief konden aanwenden op het nationale niveau, of dat dit specifiek voor Nederland was.

33 Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 3 § Emigratie- en immigratielanden, Canada en hoofdstuk 7, casus 2 Er is veel verzet, Bevindingen. Zie voor archivalia rond bemoeienis van het regionale niveau de onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, via www.historici.nl.

34 Vgl. Schrover en Van Faassen, ‘Invisibility’, 4. Vgl. de analyse van het lemma over het Emigratiebestuur en de periodieken van bijvoorbeeld de agrarische beroepsgroep in de onderzoeksgids Emigratie 1945-1967, via www.historici.nl.

35 Met dank aan mijn collega’s Rik Hoekstra, Ton van Kalmthout, Marjolein ‘t Hart, Ronald Dekker, Nonja Peters en Paul Arthur voor de gedachtevorming over een vervolgproject.

36 Zie hiervoor hoofdstuk 8, § Intercontinentale emigratie, Informeel overleg binnen het ICEM.

Het analysemodel van Visser en Hemerijck is een stevige handreiking gebleken om het inzicht in minder bekende facetten van de Nederlandse overlegconomie te vergroten door de plaats die het inruimt voor een combinatie van institutionele factoren en door zijn historisch-dynamische dimensie. Door het belang dat er aan het actorperspectief wordt gehecht is het mogelijk gebleken aspecten van politieke cultuur en bestuurscultuur te benoemen. Het emigratiebestel bleek qua strategisch handelende actoren, institutionele structuur en uiteindelijk ook qua processen significante overeenkomsten te vertonen met de 'gidsinstellingen' uit hun model, zoals de Sociaal-Economische Raad. Om de afwijkingen te verklaren lag het voor de hand niet alleen de gewone politiek maar ook de constitutionele politiek terug te volgen, gezien de mogelijkheid die het model biedt om naast continuïteit ook de meer evenementiële factoren in de geschiedenis te betrekken in de analyse.³⁷ De debatten over omvorming van het staatsbestel door functionele organen anders dan de reeds bestaande waterschappen zijn hiertoe in beeld gebracht. Op grond daarvan is gebleken dat publiekrechtelijke bedrijfslichamen en de zelfstandige bestuursorganen van het participatietype in feite van gelijke orde zijn, ook al werd alleen de eerste categorie grondwettelijk verankerd. Zoals Van Leeuwen al eerder aantoonde, wijst ook deze studie uit dat er verschuivingen in het Nederlandse staatsbestel kunnen optreden, ook zonder grondwetsherziening.³⁸ Bovendien kan naar aanleiding van deze constitutionele uitstap de vraag worden gesteld in hoeverre de Sociaal-Economische Raad niet moet worden geïnterpreteerd als 'Bedrijfskamer light'. Hij lijkt in elk geval een aantal decennia zo te hebben gefunctioneerd, gezien de taakverbreding die vanaf de tweede helft van de jaren 1960 werd ingezet.

Ten aanzien van de fasering die Visser en Hemerijck hanteren voor de verschillende typen van corporatistisch beleid, kan op grond van de bevindingen van deze studie worden geconcludeerd dat de grenzen minder absoluut liggen, dan zij veronderstellen op basis van het model. Zo bleek dat de eerste periode van innovatief corporatisme, die ze tussen 1945-1950 plaatsen, best mag worden opgerekt. Na de Wet op de bedrijfsorganisatie van 1950 waaruit de SER voortkwam, zouden immers in 1952 nog andere instellingswetten volgen, zoals de Wet op de organen voor de emigratie op gebied van het arbeidsmarktbeleid en de Organisatiewet Sociale Verzekering op gebied van de sociale zekerheid. Deze regelingen behoren eveneens tot de periode van innovatief corporatisme te worden gerekend. Daarnaast is gebleken dat voor het emigratiedossier de fase van responsief beleid (1950-1962) niet pas na 1962 werd onderbroken door een fase waarin het overleg dreigde vast te lopen. Al eerder, namelijk vanaf eind jaren 1950, begin jaren 1960 lag immobiliteit op de loer als gevolg van onvrede bij de industriële werkgeversbonden.

Natuurlijk moet bij deze afwijkingen worden meegewogen dat het emigratiebestel met zijn grotere diversiteit aan bestuurders en zijn vertrekkende achterban minder voldeed aan het profiel van een puur corporatistisch bestel. Niet alle institutionele spelregels waren even sterk van toepassing. Unanimititeit bij besluitvorming was niet per se nodig. Een staking was immers geen presiemiddel, terwijl aan het verlaten van het overleg geen grote consequenties in de zin van verlies van vertrouwen van de achterban en dus van verlies aan

37 Vgl. Righart, 'Politieke geschiedenis en politieke cultuur', 16.

38 Van Leeuwen, *Spoor van Thorbecke*, 175.

maatschappelijk draagvlak leken te zijn verbonden.³⁹ De belangentegenstellingen bij dit dossier waren milder van karakter en konden met minder inspanning worden opgelost. Toch heeft deze casus emigratiebeleid ook zonder dat er sprake was van werkelijk beleidsfalen wel degelijk lerende actoren laten zien, die investeerden in onderling vertrouwen. Dat gebeurde in de eerste plaats om het eigen bestel in stand te houden, maar ook omdat ze in andere gremia van de overlegeconomie nog met elkaar door de deur moesten kunnen. Naast schikken en plooiën bleek paaien een essentieel onderdeel van het spel. Het gedrag van een aantal ambtelijke en agrarische kernactoren binnen het bestel tijdens de adviesprocedure over het langetermijnbeleid in 1961 en de daaropvolgende aandachtsverschuiving naar ontwikkelingssamenwerking was in dat opzicht illustratief.

Deze casus geeft zodoende aanleiding tot de constatering dat naarmate het model 'gevuld' wordt met meerdere subsystemen, beleidsstelsels met hun eigen gidsinstellingen, de periodisering meer variatie vertoont. Gebleken is, dat in een periode waarin een bepaald type corporatistisch beleid dominant is, de andere typen niet afwezig hoeven te zijn. Visser en Hemerijck onderkennen deze mogelijkheid voor de verschillende beleidsdomeinen, maar op grond van de bevindingen van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat dit ook kan voorkomen binnen een beleidsdomein, in dit geval dat van het arbeidsmarktbeleid.⁴⁰ Daarmee ontstaat een genuanceerder beeld van de diverse fases van corporatistisch beleid en hun overgangen, maar ook van de mogelijke samenhang tussen beleidsdomeinen.

Zo was de paradigmawisseling die emigratie in 1945 beleidsmatig op de kaart zette, stilzwijgend van bovenaf opgelegd, terwijl voor visieontwikkeling op dat moment de tijd en middelen ontbraken. Er was dus geen direct verband tussen paradigmawisseling en een uitgewerkte beleidstheorie. Evenmin was er op dat moment sprake van een grote mate van eensgezindheid, terwijl een dergelijke samenhang in een fase van innovatief corporatisme gewoonlijk wel wordt verondersteld.⁴¹ Eerder lijkt deze innovatieve fase in de overlegeconomie als zodanig voor het 'arbeidsmarktonderdeel' emigratie een Droste-effect te vertonen. Alle typen corporatisme zijn er verkleind gespiegeld in waar te nemen: innovatie (het overheidsingrijpen in 1945), gevolgd door responsie (de oprichting van de Centrale Stichting Landbouw-Emigratie in 1946 en het zoeken naar samenwerking); immobilisering (de 'uitholling' van de Stichting Landverhuizing Nederland 1947) en institutionele bijstelling of 'vernieuwing' (de wet van 1952, publiekrechtelijk emigratiebestel). De 'strijd' of het 'gepolder' in deze eerste zeven jaren leidde uiteindelijk tot een uitgekristalliseerd beleidsparadigma en het bestel dat vorm moest gaan geven aan dat beleid. In die zin valt deze fase als geheel zeker als innovatief corporatisme te typeren, maar is er meer complexiteit en dynamiek blootgelegd. Ook de latere ontwikkeling van het emigratiebestel blijkt beschreven te kunnen worden als onderdeel van een en dezelfde paradigmawisseling binnen het beleidsdomein arbeidsmarktbeleid. Opnieuw zouden zich echter gelijktijdig meerdere typen van corporatistisch beleid voordoen, zoals de epiloog duidelijk maakt.

39 Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 95-97; 108-112.

40 Vgl. Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 108.

41 Vgl. Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 106, 114.

EPILOOG

21 mei 1991. Op deze zwaarbewolkte dinsdag opent de International Organization for Migration in Den Haag officieel de deuren van zijn nieuwe vestiging Nederland. Inmiddels heeft deze internationale organisatie, die veertig jaar geleden begon als Voorlopige Intergouvernementele Commissie voor de Migratie uit Europa (PICMME), kantoren in meer dan 40 landen. IOM-Nederland wordt geopend op uitnodiging van de Nederlandse regering en met instemming van het parlement. Vooral dat laatste heeft lang op zich laten wachten, omdat de Tweede Kamer te onbekend was met deze organisatie om zomaar overheidstaken aan over te dragen in het kader van privatisering. Het nieuws, dat de voorpagina's van de landelijke kranten niet haalt, brengt gemengde gevoelens te weeg bij degenen in Nederland die zich intensief bezighouden met internationale migratie. Voor een groep ambtenaren op Sociale Zaken betekent het een einde aan onzekerheid van jaren. Weliswaar raken ze hun baan op het ministerie kwijt omdat hun directie wordt opgeheven, maar de meesten van hen krijgen er een werkplek voor terug bij het nieuwe IOM-kantoor. De particuliere organisaties voor emigratie en remigratie, die inmiddels zijn verenigd in het Nederlands Migranten Instituut (NMI) zijn minder gelukkig. Hoewel ze vanaf 1988 hebben getracht Kamerleden ervan te overtuigen dat het NMI de meest aangewezen instantie is om de taken over te nemen, zijn ze daar uiteindelijk niet in geslaagd. Zij raken hun gesubsidieerde status kwijt en moeten op eigen kracht zien te overleven.¹

Paradigmawisselingen, verplaatsing van de politiek en governance gaps

Onze analyse heeft zich tot nog toe uitgestrekt tot 1967. In het licht van het voorgaande en het huidige maatschappelijke debat over 'verplaatsing van de politiek' is het interessant de lijn door te trekken tot het moment waarop Visser en Hemerijck een nieuwe fase van innovatief corporatisme signaleren en de ontwikkelingen in het emigratiebeleid daar tegen af te zetten. Ze plaatsen deze in 1991, het jaar waarin de tripartisering van het arbeidsmarktbeleid wettelijk werd vastgelegd.² Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid gold tot begin jaren 1980 als een monopolie van de centrale overheid. Het zou pas laat een onderdeel worden van tripartiet overleg tussen overheid, werkgeversorganisaties en vakbonden. Dat gebeurde na een periode van enorme werkloosheid. Visser en

1 Deze alinea is gebaseerd op *Sozavox. Periodiek van en voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 26, nr. 6 (20 juni 1989), 'Toekomst personeel Directie Migratie al lang onzeker' en diverse stukken uit NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv. nrs. 605-606; 610-612, 617.

2 Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 106.

Hemerijck typeren deze aanpassing dan ook als een paradigmawisseling. Vastgeroeste verhoudingen maakten na het 'beleidsfalen' en een proces van bewustwording plaats voor een nieuwe fase waarin ruimte was voor innovatie.³ Deze aanpassingen leidden tot het Nederlandse werkgelegenheidswonder naar aanleiding waarvan Visser en Hemerijck hun studie schreven en hun analysemodel ontwikkelden. Het emigratiebeleid was echter na 1952 al geen overheidsmonopolie meer. Wel had minister Veldkamp van Sociale Zaken de ambtelijke kant ervan in 1964 meer onder zijn directe invloed gebracht door commissaris en commissariaat te vervangen door een normale departementale directie. Daardoor was er meer speelruimte ontstaan om bij het debat over de uitgangspunten van het arbeidsmarktbeleid tegelijkertijd die van het emigratiebeleid nog eens onder de loep te nemen.

De eerste prikkels om na te denken over een andere opzet van het arbeidsmarktbeleid kreeg Nederland in 1967. De Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) publiceerde in dat jaar in een reeks landenstudies, getiteld *Manpower and Social Policy* het deel over Nederland.⁴ De bevindingen van de OESO luiden dat een gebrek aan centrale coördinatie en onderlinge afstemming een actief arbeidsmarktbeleid in de weg stond. Het directoraat-generaal Arbeidsvoorziening (DG ARBVO) van Sociale Zaken was door versnippering van taken te weinig agendabepalend, terwijl tegelijkertijd een vaste overlegstructuur met de sociale partners ontbrak.⁵ Emigratie was teveel losgezongen geraakt van het totale arbeidsvoorzieningsbeleid. De OESO concludeerde dat het op de weg lag van het DG ARBVO om in tijden van een overspannen arbeidsmarkt een betere afstemming tussen vraag en aanbod te verzorgen. Zo kon beter gebruik worden gemaakt van de inzet van vrouwen en arbeidskrachten uit 'overschotsectoren' in de eigen economie, zoals de agrarische.⁶

Het OESO-rapport wekte belangstelling, aangezien Nederland in de jaren 1966-1967 een korte, maar felle recessie doormaakte met grote werkloosheid als gevolg. Zowel de aanbeveling tot tripartisering van het arbeidsvoorzieningsbeleid als de tip om tot betere afstemming te komen tussen de internationale in- en uitmigratiestromen kregen een vervolg. De SER adviseerde in 1969 om een Raad voor de Arbeidsmarkt in te stellen, als permanente commissie van de SER zelf.⁷ Dit vormde de eerste aanzet tot de tripartiet aangestuurde arbeidsvoorziening zoals die in de jaren 1990 tot stand zou komen.⁸ Tegelijkertijd legde Sociale Zaken de voorlichting en dossiervorming voor emigratie weer zoveel mogelijk in handen van de arbeidsbureaus. Uiteraard reageerden de emigratiecentrales vrijwel direct. Zij bliezen het ruim 10 jaar oude plan van Haveman nieuw leven in. Hij had indertijd voorgesteld om te 'poolen' met behuizing onder supervisie van het Emigratiebestuur. Er werd voor een dergelijke oplossing gekozen omdat het directoraat-generaal Arbeidsvoorziening niet zeker was over voldoende personeel te beschikken voor alle veranderingen. Vanaf 1974 werden de emigratiecentrales fysiek ondergebracht in één gebouw. Elk van hen kreeg een aantal

3 Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 207-218.

4 OECD, *Manpower*.

5 Sol, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*, 101-110; OECD, *Manpower*, 254-255.

6 OECD, *Manpower*, 141-142, 263.

7 SER, *Advies over het arbeidsmarktbeleid* (1969.1).

8 Sol, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*, 112.

regio's toegewezen om in nauwere samenwerking met de arbeidsbureaus de uitvoerende werkzaamheden te verrichten.⁹

De ongekend diepe economische recessie van begin jaren 1980 ging hand in hand met het streven naar een kleinere Rijksoverheid door verzelfstandiging en privatisering.¹⁰ Ook de arbeidsvoorzieningsorganisatie en het emigratiebestel zouden vanuit deze optiek opnieuw tegen het licht worden gehouden. Sociale Zaken diende voor beide beleidsterreinen afzonderlijk meerdere adviesaanvragen in bij de SER. Hierin werden geen directe verbanden tussen de institutioneel-organisatorische kanten van beide gelegd. Evenmin werd gevraagd de eventuele raakvlakken te analyseren. Intern op het departement gebeurde dat echter wel.

Ten aanzien van de arbeidsvoorzieningsorganisatie adviseerde de SER in 1985 in lijn met de eerder ingeslagen weg van tripartisering. De levensvatbaarheid van deze tripartiseringsgedachte was sinds 1982 toegenomen. De intense polarisatie tussen de georganiseerde werkgevers en werknemers die voor jarenlange immobilititeit had gezorgd, werd doorbroken onder druk van de omstandigheden. In het zogenaamde akkoord van Wassenaar bereikten de sociale partners overeenstemming over de gewenste sociaal-economische ontwikkeling op langere termijn.¹¹ Ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid meende de SER dat combinatie van een centrale aansturing op beleidsmatig niveau, gecombineerd met decentraal maatwerk in de uitvoering de problemen beter oplosbaar zouden moeten maken. Hij stelde voor om een arbeidsvoorzieningsorganisatie in het leven te roepen met publiekrechtelijke bevoegdheden op centraal overheidsniveau, kortom als vorm van functioneel bestuur. Naast een centraal bestuur waarin overheid en sociale partners samenwerkten, zouden regionale besturen worden ingesteld. De wet ter vervanging van de Arbeidsvoorzieningswet uit 1930 zou nog vijf jaar van discussie vergen voordat hij op 1 januari 1991 in werking trad.

De wettekst leidde tot verbazing, onder meer in de Raad van State. Hoewel er toch duidelijk sprake was van een één-orgaan model, beschouwde de regering de arbeidsvoorzieningsorganisatie als 'ander openbaar lichaam' in de zin van art. 134 van de Grondwet. In de optiek van sommige staats- en bestuursrechtdeskundigen was er echter sprake van een zelfstandig bestuursorgaan – de arbeidsvoorzieningsorganisatie – zonder ingezetenen, zodat het niet vereenzelvigd kon worden met een openbaar lichaam.¹² Vanuit het historische perspectief waarin we het emigratiebestel hebben geplaatst, springen echter juist de overeenkomsten in het oog tussen deze nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie en het emigratiebestel. De Arbeidsvoorzieningswet van 1991 werkte namelijk alleen de 'bestuurskant' van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie uit. Dat kon, omdat de ingezetenen of participanten al waren 'ondergebracht' bij de Sociaal-Economische Raad. Immers: de SER had de adviesfunctie op dit beleidsterrein al

9 De Wit, *Wegen wijzen overzee*, 80-81, voor het 'plan-Haveman' 143, noot 36 en hoofdstuk 8.

10 Op grond van adviezen van de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (1979-1981) onder leiding van de liberaal H.J.L. Vonhoff.

11 Voor een analyse van de onderhandelingen: Sol, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*, 121, 125-134.

12 Goorden, 'Verzelfstandiging, naar een doorzichtig en geregeld bestuur', 63, 68-69; vgl. *Nederlandse Staatswetten 108 Arbeidsvoorzieningswet 1991*, Inleiding, 6.

in 1969 aan zich getrokken met de instelling van de permanente SER-commissie 'Raad voor de Arbeidsmarkt', evenals hij in 1967 een 'Emigratiecommissie' had gekregen.¹³ In zijn *Advies over het arbeidsmarktbeleid* uit 1969 refereerde de SER dan ook expliciet aan emigratie als instrument van werkgelegenheidsbeleid, dat door beide hierboven genoemde SER-commissies in overleg moest worden bestudeerd.¹⁴ Kortom: in feite volgde de wetgever in 1991 voor de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie dezelfde route als hij in 1967 had gevolgd voor het emigratiebestel, waarin al sinds 1952 sprake was van tripartiete-plus overleg. Anders dan in 1930 werd arbeidsbemiddeling door derden nu echter wel verbonden aan vergunningsvereisten conform ILO-richtlijnen.¹⁵ Daarmee werd de Emigratiewet van 1967, die bepaalde dat uitsluitend het Emigratiebestuur de bevoegdheid had vergunning / erkenning te verlenen voor emigratiebemiddeling feitelijk overbodig.¹⁶

De werkgelegenheidsomstandigheden waren echter begin jaren 1980 dusdanig slecht geweest dat het kabinet Lubbers-I zijn voornemen de regeringsbemoeienis met emigratie te beëindigen had bijgesteld. De vertrekcijfers stegen en het kabinet verzocht de emigratiecommissie van de SER met voorrang te adviseren over een nieuw subsidiestelsel ter vervanging van de oude Emigratiebijslagregeling uit 1955. Deze emigratiecommissie – vanaf de instelling voorgezeten door een oude bekende, namelijk de voormalig minister van Sociale Zaken Veldkamp – zou zich in het advies van 1985 'gewoontegetrouw' op een breder terrein begeven dan gevraagd. Het was een poging om door een vlucht naar voren de eigen legitimiteit opnieuw te bewijzen. Ze legde verband met de prangende kwestie van remigratie van minderheden. Op zich lag dit voor de hand. Eerder had namelijk de Directie Emigratie van Sociale Zaken, waarmee nog steeds nauw werd samengewerkt, gedeelten van het minderhedenbeleid onder zich gekregen. Dit betrof vooral taken ten behoeve van terugkeer van Surinamers. De financiële remigratieregelingen voor deze migrantengroepen waren vooral bedoeld voor de werklozen onder hen. Zij kwamen in aanmerking voor een vergoeding van reiskosten en 'landingsgeld'.¹⁷ De overeenkomsten met de oude Emigratiebijslagregeling uit 1955 waren zo opvallend, dat de emigratiecommissie van de SER meende te kunnen aandringen op een samenhangende en gelijke financieringsregeling voor *iedere* Nederlander. Tevens adviseerde ze de emigratiecentrales meer invloed te geven bij

13 Bovendien is in art. 12, lid 4 en 5 vastgelegd dat de Stichting van de Arbeid *representatieve* organisaties van werkgevers en werknemers aanwijst, die leden voor het Centraal Bestuur Arbeidsvoorzieningsorganisatie voordragen. *Nederlandse Staatswetten 108 Arbeidsvoorzieningswet 1991*.

14 SER, *Advies over het arbeidsmarktbeleid* (1969.1), 58-59; vgl. *Nederlandse Staatswetten 108 Arbeidsvoorzieningswet 1991*, inleiding, 8 waarin de Raad voor de Arbeidsmarkt van de SER eveneens expliciet wordt genoemd.

15 Art. 82 noemt onder meer die van het ILO-verdrag no. 96 betreffende migrerende arbeiders (1949), *Nederlandse Staatswetten 108 Arbeidsvoorzieningswet 1991*.

16 Vgl. hoofdstuk 8, § De hegemonie doorbroken, waarin is vastgesteld dat de emigratiecentrales bij de advisering over de Landverhuizingswet in 1963 een wettelijk vastgelegde garantie wilden hebben, die ze het recht gaf een dergelijke 'arbeids- = emigratiebemiddeling' te geven, maar dat ze niet in deze opzet slaagden.

17 Van Eijl, *Tussenland*, 137-138.

de beleidsbepaling voor alle vormen van internationale migratie.¹⁸

Hoewel een dergelijke ontwikkeling paste in de tendens tot privatisering, was het voor Sociale Zaken niet de meest gewenste oplossing. Er lag een eigen opdracht om taken – en dus dienstonderdelen en personeel – af te stoten. Voor het departement was het duidelijk dat de op handen zijnde Arbeidsvoorzieningswet een aparte Directie Emigratie overbodig maakte. Het ministerie greep het gegeven dat het IC(E)M graag landbureaus vestigde en de ervaring die deze directie inmiddels had opgedaan met remigratiewerkzaamheden aan om de boventallige werknemers perspectief te bieden op een nieuwe baan. In een zeer dichtgetimmerde adviesaanvraag maakte de staatssecretaris van Sociale Zaken in 1987 aan de emigratiecommissie van de SER duidelijk dat een verzoek aan het ICM om een kantoor in Nederland te openen de meest aangewezen weg was om de privatisering gestalte te geven.¹⁹ Uit interne departementale documenten wordt duidelijk hoe beperkt het privatiseringskarakter van deze operatie aanvankelijk was. De Nederlandse regering oefende flinke druk uit om een stevige vinger in de pap te houden bij de beleidsbepaling van een eventuele nieuwe loot aan deze internationale organisatie. 'Op straffe van uittreding' van Nederland als lidstaat en onder voorwaarde dat de Nederlandse financiering gebruikt werd voor de overname van het personeel van de Directie Emigratie werd het ICM vriendelijk uitgenodigd een vestiging-Nederland te openen.²⁰ De emigratiecommissie van de SER – nog steeds gedomineerd door afgevaardigden van de drie centrale landbouworganisaties en de werknemersorganisaties – adviseerde in meerderheid negatief.²¹

In dit tijdsgewricht was echter de logica van het migratiebeleid verschoven van een agrarische kwestie in combinatie met arbeidsmarktproblematiek naar die van een arbeidsmarktkwestie in combinatie met minderhedenproblematiek. Het feit dat het ICM, dat in 1989 als International Organization for Migration (IOM) dan toch een permanente status had gekregen en nog steeds door de nationale lidstaten beleidsmatig kon worden beïnvloed, bleek van belang. Nog voor de ondertekening van het verdrag met de IOM in 1990 ontving de minister een kattenbel van de Directie Emigratie. Wist hij wel dat deze internationale organisatie in Duitsland en België op verzoek van de respectievelijke regeringen fungeerde als 'terugkeerbureau van illegaal verblijvende buitenlanders'. Wellicht kon hij IOM verzoeken om ook in Nederland deze taak erbij te nemen? Uit de Tweede Kamer kwamen vergelijkbare suggesties tijdens de debatten over de goedkeuring van het verdrag. De besprekingen met IOM-Nederland zouden op dit vlak positief uitvallen. Zodoende bleef de Nederlandse regering de beschikking houden over een op afstand 'bestuurbare' organisatie, die niet alleen de oude taken op het gebied van emigratie zou overnemen van Sociale Zaken maar tevens haar diensten zou verlenen bij 'vrijwillige terugkeer' van illegale migranten uit Nederland.²²

18 SER, *Advies Emigratiebeleid* (1985/12), 53-65, voor de adviesaanvragen: bijlagen 9 en 10.

19 SER, *Advies (r)emigratiebestel* (1987/15), bijlage 1.

20 Ongedateerd intern memo Directie Emigratie [voor 30-12-1987], NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 605.

21 SER, *Advies (r)emigratiebestel* (1987/15), 25.

22 Schutjes (Directie Emigratie) aan Minister, 26-04-1990, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 611, vgl. Van Eijl, *Tussenland*, 176.

Voor het kabinet Lubbers-III was dit het moment om formeel de regerings-bemoeienis met het emigratiebeleid definitief stop te zetten. Daarmee waren de uitgangspunten van het beleid definitief veranderd. De departementale elementen van het oude emigratiebestel zouden in de daaropvolgende jaren ontmanteld worden. Het Emigratiebestuur hield op te bestaan met de inwerkingtreding van de Remigratiewet (1999). Waar Visser en Hemerijck de paradigmawisseling op het gebied van arbeidsvoorzieningsbeleid als geheel zodoende associëren met een nieuwe fase van innovatief corporatisme, bleek diezelfde paradigma-wisseling op het specifieke terrein van het emigratiebeleid tot ontvlechting te leiden van een bestel dat tijdens zijn bestaan neocorporatieve elementen combineerde met een flinke vleug samenleving.

Zo eindigt het emigratiedossier, met de verbreking van het samenwerkingsverband tussen overheid en het particuliere initiatief van eigen bodem. Individuele emigratievoorlichting werd voortaan overgelaten aan de arbeidsbureaus of de werking van de markt. Bij de analyse van de verplaatsing van de politiek zoals die zich in de periode 1945-1967 voordeed ten aanzien van het emigratiebeleid, hebben we de voor- en achterkamers van politiek en bestuur uitgebreid kunnen bezichtigen. Toch moet de conclusie luiden dat er van 'uitholling' van de parlementaire democratie – het bezwaar dat vandaag de dag in sommige kringen van politiek en wetenschap wordt aangevoerd tegen 'dat gepolder' of 'Brussel' – op dat moment geen sprake was.²³ Daarvoor bleef het parlement te veel betrokken. Voor tekenen van onvrede wegens gebrek aan invloed, of pogingen meer greep op het bestel te krijgen, zijn dan ook geen aanwijzingen gevonden.²⁴ De wens tot decentralisatie kwam nadrukkelijk van onderaf. Aan de honorering van deze wens lag mede de intentie ten grondslag om democratie dichterbij de burger te brengen.²⁵ De controlemechanismen die de wet had ingebouwd om te voorkomen dat vervolgens toch de 'grootste mond' die van de meer 'bescheidenen' zou snoeren, moesten weliswaar worden getest, maar bleken te werken. De emigratiepolitiek werd evenmin uit handen gegeven aan Genève. De Nederlandse staat en de samenleving wisten als geheel te profiteren van de mogelijkheden die het ICEM als internationale organisatie bood, hoewel de wijze waarop dat gebeurde voor minder ingevoerde politici niet altijd even makkelijk te doorgronden was.

Na 1991, met de uitschakeling van de Nederlandse emigranten- en remigrantenbelangenorganisaties ten gunste van de IOM is er sprake van een verplaatsing met een veel wezenlijker karakter. De International Organization for Migration zelf maakte in deze jaren kenbaar als wereldwijde organisatie te hechten aan goed bestuur met een hoge participatiegraad van particulier initiatief, zoals we in de inleiding schreven. De tekenen wijzen er echter op dat nationale regeringen en parlementen de organisatie hebben gebruikt en nog steeds gebruiken als instrument om gevoelige kwesties verder van het eigen

23 Vgl. Peters, *Verdeelde macht*, 30.

24 Vgl. Schrijvers die deze tendens vanaf de jaren 1970-1980 bijvoorbeeld wel signaleert bij de SER en het Landbouwschap. Schrijvers, *Ongekozen bestuur*, 189.

25 De Haan, 'Verplaatste democratie', 92, 96; vgl. Visser en Hemerijck die eveneens van mening zijn dat corporatistisch beleid geen uitholling betekent van de verantwoordelijkheid van regering en parlement, Visser en Hemerijck, *Een Nederlands mirakel*, 94-95.

erf of de kritische publieke opinie te kunnen oplossen, Nederland inclusief. De transparantie en controleerbaarheid van de vertrekkant van het Nederlandse migratiebeleid zijn er in elk geval niet groter op geworden vanaf het moment dat de Kamer deze *zelf* mede in handen heeft gelegd van een internationale organisatie, die geen verantwoording schuldig is aan parlement of Rekenkamer. Daarmee is niet gezegd dat het beter is ernaar te streven dergelijke taken of bevoegdheden weer uitsluitend in Nederlandse handen te krijgen, zoals populistische politici ons regelmatig willen doen geloven. Nadenken over de vraag hoe en waar 'bestuur' – op welk niveau dan ook – het beste kan worden ingericht en wie er toegang toe krijgen, vergt vooral een attitude van openstaan voor debat en kritische zelfreflectie over werkelijke beweegredenen, het liefst zonder al te veel partijpolitieke retoriek.

Dat lijkt in elk geval de les die we kunnen trekken uit het emigratiedossier. Het vormt tevens het politieke belang ervan, wanneer we de balans opmaken.²⁶ Emigratie was een onderwerp dat Nederland na 1945 al snel in de greep had en zeer diverse belanghebbenden en belangstellenden kende. Op het persoonlijke vlak lonkten grazige weiden en een nieuwe horizon, maar was vertrek ook onlosmakelijk verbonden met ingrijpende en emotionele beslissingen, verlies en ontworteling. Zeker, er speelden belangen en dus ook tegenstellingen bij overheid en bedrijfsleven, maar ook overwegingen van solidariteit en sociale zorg. De lange aanloop, de verbale strijd en de uiteindelijke complexiteit van het bestel moeten vooral gewaardeerd worden vanwege de durf om nuance aan te brengen. We zagen een bestel ontstaan met een duidelijke 'demos' kant, een middenveldmeerderheid waar in principe elke geïnteresseerde burger aan deel kon nemen, in beleidsvorming, uitvoering of beide. Zelfs de paternalistische pogingen om vrouwen uit het bestel te weren, werden in de wetgevingsfase op hoofdlijnen te niet gedaan. Dit maakte het emigratiebestel tot een vroege en gezien het onderwerp stabiele oefenplaats voor naoorlogse governance en burgerschap. In tijden als deze, waarin democratie opnieuw kwetsbaar blijkt, vele burgers politiek gezien zweven of dakloos zijn en nieuwe platforms zoeken om burgerinitiatieven te kunnen ontplooien, zijn dergelijke voorbeelden geen overbodige luxe.

26 Van Faassen, 'Gebruik maken van wat er al is – vergeten routes naar nieuwe vormen van burgerinitiatief en burgerparticipatie', paper gehouden tijdens de Workshop GrondwetStrijd 'Lessen uit het verleden: afkijken bij vroegere staatscommissies voor grondwetsherziening', 31-10-2013, Den Haag. Dit paper is geïnspireerd door de bijdragen van Frank Hendriks, 'reflectie op key note lecture' en Karin Spainks stellingen tijdens de workshop 'Vernieuwing of vernieling: nieuwe vormen van (tegen-) democratie', beide gehouden tijdens het slotcongres NWO-onderzoeksprogramma Omstreden democratie: 'Democratie in crisistijd: vernieuwing of verval?', 20-06-2014, Den Haag.

SUMMARY

This book analyses the origins, shape and functionality as well as the adaptability of the emigration system of the Netherlands after the Second World War. This system acquired a legal foundation in 1952 and went through a series of changes in 1967 that continued to be applied until 1999. It consisted of a carefully thought out but nevertheless complex structure of decision-making bodies and implementing organisations. Within this system, the government of the Netherlands, stakeholder organisations and volunteer agencies all worked in close collaboration with each other in order to develop and implement an emigration policy that was geared towards encouraging and facilitating emigration. Between 1945 and 1967 – the main time period examined in this study – approximately half a million Dutch citizens would eventually make the crossing to other continents, while another 200,000 searched for an alternative destination within Europe.

Because of this political-administrative approach in which the issue of the 'governance' of Dutch emigration is key – namely, the question of the *how* and the *why* behind the establishment of the collective decision-making processes regarding policies and implementation, in which all of the players involved have a stake in the analysis – it is now possible to shed light upon and clarify a number of issues which so far have either not been dealt with at all or have remained unexplained in earlier historiographical approaches. Past studies have mainly focused on the three best-known overarching pillars within the system: the emigration centres, their emigrants, and the actual emigration process. Because they are seen as being inherently divided along religious lines, and due to the long-standing absence of any comparison between these centres, the religious factor has tended to be over-emphasised in the majority of research studies into emigration so far. This has been at the expense of the explicit cohesion that emigration enjoyed as a subject area in Dutch social and economic policy during those years, including the institutional, administrative, cultural and international aspects of it. This study uses the conceptual framework that was previously used to analyse the consultative economies of the Netherlands and Belgium. In this way, the isolated nature of Dutch historical research into post-war emigration has been ruptured, thereby making it possible to explicitly link emigration policy to the socio-economic domain, as well as immigration and international relations in the political arena.

The immigration system is incorporated in the model of the neo corporate policy which was developed by the social science scholars Jelle Visser and Anton Hemerijck in order to explain the adaptability of the Dutch consultative economy under changing political and economic circumstances. This is justified by pointing out that in each case successive Dutch governments considered emigration policy to be an integral part of labour market policy on an international level. The flexibility of the model makes it a highly suitable tool for analysing Dutch emigration policy. It takes into account the fact that players from *outside* the circle of neo corporates can also play a role in the learning pro-

cess that will ultimately determine the capacity of such consultative systems to adapt. Consequently, these non corporate actors have to be named. As a result of this, the structural participation of women's groups comes into focus. It also became increasingly obvious that the international level had to be included in the analytical framework. Preliminary research had already revealed that the Netherlands had co-founded a global organisation intent on regulating emigration from Europe. During the actual process of setting up the Dutch system this had manifested itself in the fact that all of the refugee organisations were afforded structural representation. At the same time, the model forced us to make the neo corporate element explicit within the system and to determine how the different levels of influence developed in relation to each other and to the other actors. This tripartite cooperation between employers, employees and the government on emigration policy has in fact remained invisible in earlier research studies, as did the interaction in the international arena.

This study argues that both the neo corporate and international aspects are crucial in order to be able to fully comprehend how the demand for an emigration policy and the subsequent policy paradigm came into being, and why the choice was made for an organisational structure for the system which strongly resembled the structures that stemmed from the Industrial Organisation Act [*Wet op de bedrijfsorganisatie*] yet still deviated from it, and who finally appeared to pull on the policy strings. The study exposes the fact that the legal definition of emigration as going 'overseas' has in fact determined the perception of emigration during the research period, though it was less rigidly explained in practice. At the same time definitions of emigration were also coined which eventually became part and parcel of the political discourse that was launched from within the different circles of the social partners and which was intended to win more personal influence for them in the areas of agenda-setting and policy implementation. Furthermore, the study makes clear that the fences between international labour migration and the forced migration of refugees, which have divided scientific research for a long time, were lower than initially supposed and that it pays to look over them from time to time. Given the human-resource value of migrants for all sorts of political and economic goals, the need for a steering mechanism for several different 'types' of international migration among the international policy stakeholders at that time appeared to increase. Contrary to the assumptions made in historiography, the establishment of the Intergovernmental Committee for European Migration emerged as the *de facto* international regime for labour migration outside the European context. The dynamic between the emigration system of the Netherlands and the ICEM board at international level, both of which consisted of a medley of administrative set-ups comprising national, corporate and non-corporate elements – ensured on the one hand a prolonged life-span for the Dutch system, yet also ultimately brought it to an end.

The **first section** of the study maps out the institutional structures of both constellations. Although the emigration structure of the Netherlands first acquired legal status in statutory law in 1952, cooperation with the government as such was not new. **Chapter 1** therefore begins with an overview of the most important organisational developments in this area from the beginning of the 20th century, set against the backdrop of the socio-economic and international stage. Based

upon a chronological reconstruction of the way in which interested private parties were organised with regard to emigration, it appeared that the interest of organised business – particularly on the agrarian side – went back a long way. The legal frameworks were subsequently explored. By comparing Dutch law and regulations with international law it was not only possible to get a first impression of the policy actors involved, but also to give an indication of how emigration was defined and the way in which this definition developed. It became clear that within the Netherlands there was a tendency to increasingly differentiate between the migration of permanent settlers and labour migration in subsequent laws. On the basis of the definition of emigration used throughout this study, which corresponds with the definitions that have been formulated with statistical objectives in mind, a numerical indication could finally be given on the scope of the emigration establishment of the Netherlands.

Chapter 2 provides a detailed analysis of the institutional design of the Dutch emigration policy both before and after the Act for the Emigration Agencies [*Wet op de organen voor de emigratie*] was passed in 1952. It focuses not only on private organisations and the various policy and implementation bodies, but also sheds light on the cohesion between the different departments and their departmental units that were involved. With the Act of 1952, the government of the time intended to deliberately introduce a form of functional decentralisation at central government level that would offer a broad range of opportunities for participation other than the Industrial Organisation (*Bedrijfsorganisatie*) and its unelected representative body (SER), which was one of the constitutionally embedded forms of functional administration. It was only later that such non-constitutional variants were designated in administrative law as an independent administrative body (*zelfstandig bestuursorgaan*). With reference to the Act and the rules of procedure, an analysis is made of all the bodies operating within the emigration system after 1952 in order to discover what their tasks were, how their activities were structured and carried out in practice, how their relationships with each other were organised, and which changes took place during the study period. As the majority of the delegates of the Council for Emigration and the Emigration Board were appointed by five private umbrella organisations – three emigration centres, one women's umbrella organisation and one overarching refugee organisation – a reconstruction has been made to illustrate the *primary* organisations from which the delegates were sourced. In this way, the corporate element within the Council and the Board could be made visible. The distribution of seats on the Council made it possible for the emigration centres to recruit representatives from the entire sector of organised business; including employers' organisations (agrarian and industrial), as well as from small and medium-sized businesses and the trade unions. This happened in practice too. Within the Emigration Board – the body that possessed legal powers – only employers from the agrarian sector and trade union members (often with an agrarian background) were appointed. The umbrella women's organisation appeared to prefer a rotating system for each member organisation, which transcended religious divisions.

In **Chapter 3** attention shifts to the international context. An analysis from the governance perspective of how, by whom and why international migration was placed on the agenda both during and after the Second World War revealed a multitude of diverse actors, all with different interests. Following the expiry

of the mandate of the International Refugee Council, a fierce power struggle for its material assets took place. Although the International Labour Organisation believed that it had sound qualifications to take over the entire fleet and its staff and run the execution of migration services on a global level, it encountered hostile resistance not only from the governments of both emigration and immigration countries, but also from other – sometimes temporary – consultative forums. The fact that IRO and ILO had ended up on opposing sides, made it clear that forced migration and economic migration had fallen in line with each other. Multiple reasons for ILO's failure have been identified following a brief comparative analysis of the organisation and the policy of several emigration and immigration countries (Italy, Germany, Canada and Australia). Alongside the already well-known 'Cold War Factor', the most important ones include: adhering to national agendas which led to serious bottlenecks when it came to formulating a common goal, legitimacy and a mandate; a great deal of trepidation about the infringement of autonomous national powers combined with hidden political and personal agendas, which were regularly settled just under the water line of central government. The pragmatic solution following the depoliticisation of the issue was achieved by assigning the IRO legacy to the Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (PICMME) for one year, which has been explained as an *agreement to disagree*. The preference for bilateral contacts remained. The restart of PICMME in the form of the Intergovernmental Committee for European Migration was a physical manifestation of the desire to maintain multilateral discussions on issues that were described internally between themselves as the emigration of *labour surplus*, without having too many commitments. The two-pronged objective indicates as much – facilitating but also *promoting* emigration. It has been observed that the consultative structure selected for this offered a suitable platform with its broad-based Council and Executive Committee.

The **second section** analyses the origins of the system using a more dynamic approach, which is made possible by the model. The question of why the system acquired its specific shape is answered by placing the pondering and power-wielding actors at the heart of the matter. As the various groups of actors engaged in the emigration discourse after 1945 from the perspective of their own personal background and vision for democratic renewal and socio-economic order, as was customary in the 1930s, **Chapter 4** begins by giving an overview of this planning debate. The ideological side of it, the thoughts about renewal, was powerfully expressed through the Folk High School Movement. In this movement, which at the same time had very special earthly goals – retraining schemes for the unemployed – the paths of the different groups of actors that would explicitly become involved in the post-1945 emigration debate would intersect for the first time. They originated in particular from among critics of the pillarised system that was divided along religious lines, the academic world, the agrarian sector and a few women's organisations. The subsequent analysis of the socio-economic side of the planning debate exposes the differences in vision and approach between the various actors from the agrarian and industrial sectors; differences that would also have a role to play in the emigration debate after 1945. The outcome of the planning debate as reflected in the legislation that was passed after 1945, has ultimately been laid out for the three segments

of the socio-economic area – labour relations, social security and labour market policy – in order to facilitate a comparison with the emigration debate at both the process level (consultative procedures) and product level (law).

The agricultural sector is portrayed prominently in **Chapter 5**, which deals with the consultative phase of the emigration policy which was to be executed. An agriculture policy of intensive mechanisation and economies of scale was inevitable in order to once again become a serious competitor at the international level. Care had to be found for the inherent overflow of manpower and in the eyes of the professional group this should preferably be found in the same sector. With this, it still faced the challenge of thinking along about the shortage of arable land as it soon became clear that the IJsselmeer polders could not offer enough leeway. Emigration had been seen as an option in the past, and after 1945 the agricultural sector was the most important initiator in the debate with the government. After the sector had managed to amass its own forces, a conflict situation quickly developed around the Netherlands Emigration Foundation (SLN). In the eyes of the agricultural sector, this private partnership at that time had become too much of a government authority as a result of a series of back-door government interventions. It is shown how the agricultural professionals were able to mobilize the remaining businesses by using the same arguments as those in the debate about the Industrial Organisation. This enabled them to generate additional leverage in addition to their own consultative role, which they managed to enforce in the more limited area of agricultural emigration. This leverage was considered necessary to realise their own ambitions in the battle for influence with Social Affairs and its Government Employment Service; namely, as much executive power over the policy area of emigration at the national level in a structure devised by organisations with a vested interest in agriculture. A comparative analysis of the two advisory procedures that were running parallel to each other showed that the agricultural professional group partially succeeded in this. Negotiations with the other sectors resulted in a partial adjustment of the vision of the shape of the system, in the sense that the Industrial organisation model ultimately appeared to be less suitable – also for the aspirations of the agricultural profession. Negotiations with the government – in this case with the ministers and officials from Social Affairs who were committed to achieving a breakthrough, and who stood for a centralised labour market policy derived from a Keynesian aspiration for full employment, but who were also open for the explicitly expressed wish of women's organisations to participate in this debate – still led to a stalemate.

Chapter 6 focuses on how the main actors set about reversing the stalemate. It analyses how the different ideas that had evolved about a new immigration system in the legislative phase also found their way into the political debate within the government, political parties, and parliament. In addition to this, attention is also paid to the way in which the different groups operated. In terms of their proactive approach and use of networks, the women's organisations were not out-done by the farming profession, except when it came to positioning themselves through image-building. In the battle to sideline the most significant opponent, namely the Government Employment Service, the agricultural sector had come up with a negative definition of emigration which acquired a place in the political debate. Emigration was not a Labour Exchange. The voluntary nature of emigration was emphasised and the other attributes of

emigration were given a place in the manifestos of the different political parties in order to deflect the eyes of public opinion regarding this policy area as far as possible away from the domain of employment services. The fact that it was exactly during these years that the International Labour Organisation lost its battle to the Intergovernmental Committee of European Migration to regulate emigration from Europe was a trump card for the farming profession. Nevertheless, the sector also had to make concessions. The principals of the policy consisted finally of both socio-economic aspects as well as individual value elements. The train of thought about other types of functional administration aside from the Industrial Organisation – at central government level and by subject – had developed in free thinking liberal circles in particular during the *interbellum*. It was precisely this political movement that was represented in key areas during the legislative process in both the political and administrative top of the Department of Social Affairs. The composition of the new emigration system is therefore also explained as a type of formative experiment on functional decentralisation of free thinking liberal origin. Based on considerations around its feasibility to be managed, the smallest unit – the self-governing administrative body – was given legal powers. The participatory aspect was safeguarded in the form of the non-governmental majority within two multi-headed bodies that were closely intertwined with each other: the Council and the Board. Here too, space had been deliberately made for women's organisations and representatives of minority groups. Decision-making in parliament was an important element in the policy cycle of initiation, consultation and implementation.

The **third section** examines how the system functioned in practice and how it responded to signals from outside and within. **Chapter 7** looks at some informal rules of the game developed by the main actors during their interactions with each other, and primarily in the execution of their legal powers. The tendency to act in a less democratic way, which manifested itself here in the form of attempts to exclude certain groups, was corrected through opportunities provided through the law. With the help of three case studies dating from the years in which both the policy and the system came under pressure – partly through the influence of the drive towards one single European market – it is possible to deduce exactly how the influential relationships between each other developed. On the basis of this, it is concluded that the farming profession continued to remain dominant within the emigration centres and, with that, within the Emigration Board, and that it sometimes deliberately operated with support from the Ministry of Agriculture, but at the same time there was close collaboration between the Commissioner for Emigration, representatives of the women's organisations, and trade union members. The value of elements of emigration, although they could differ for each group of actors – for the women's organisations these included elements linked to training and emancipation – represented the glue. As many Council members were also members of the Board, any voices of opposition within the Council – which often came from the industrial employers and the Ministry of Economic Affairs – were relatively easy to subdue or marginalise. This effect was reinforced because MPs or academics with an affinity for, or ties with, the green front were regularly asked to partake in pre-advisory procedures as external experts. However, a certain level of self-

reflection about their own performance during these years took place too. This was primarily from the side of the Commissioner and dictated by international developments and the fact that the International Committee for European Migration had to justify its existence once again.

The way in which Haveman stood at the foundation of an informal network of emigration countries *within* the ICEM and the interaction that took place between the Dutch system and the ICEM – both of which were in survival mode – is the main focus of **Chapter 8**. The ICEM managed to ratchet up the goal to include the provision of expertise and manpower for international assistance to less developed countries. In this way he aligned himself with the new direction that was being followed by the United States in the area of foreign policy. In the EU member states this was often interpreted as ‘agricultural expertise’, partly through the actions of Haveman, who from 1962 was the Director of the ICEM. The ICEM, with its infrastructure and funding opportunities for intercontinental emigration to the EEC Member States, offered redundancy opportunities to its own citizens without losing national sovereignty. At any rate, this gave some partial relief to the European negotiations on liberalising the movement of people. The policy shift of the ICEM and the European developments also gave the emigration centres an incentive to revisit their goals and expand their work. In this way they were able to anticipate new emigration-related policy areas in the national political arena whereby project funds could be distributed, as they were with Development Cooperation. The idea was to provide the agricultural sector – which was still part of the agricultural structure policy – with an extra financial incentive whenever the funds were used for the purpose of emigration. This departure was publicly made legitimate within the framework of development cooperation. The Department of Agriculture did not wish its views on rehabilitation in this area to be publicly known. This focus on international technical assistance, which the Dutch system developed as a follow-up to the ICEM, had the additional advantage of being able to contain the worst unrest among entrepreneurs and employers’ organisations as they also benefited from the financial incentives. The proposals for adjustments from within the system itself were geared towards slimming down the falling numbers of departures and did not affect the actual structure of the system in any way. The adjustments that the Minister of Social Affairs made at the end of the study period from government considerations – namely, replacing the Council with a committee of the SER and abolishing the position of Commissioner – went much further. They were interpreted as institutional adjustments, emanating from a secondary learning process. However, they were mainly due to the general changes within the consultative economy. At the same time, there was the question about the use and functionality of the Economic and Social Council. This was responded to by reducing the fragmented nature of the advisory procedures for socio-economic issues by bringing them under the auspices of this institution, resulting in antagonism from among others the Council for Emigration. In this way, the SER was given a more important position. However, any change to the main principles embedded in the emigration policy was out of the question.

The **conclusion** sums up the findings, discusses the unique historical qualities of the emigration system and its position within the debating economy of the Netherlands, and ends with a reflection on the theory and concepts that were

used. The most important and highly coordinated incentives for the organisation of a post-war emigration policy initially originated in government circles and the agricultural sector. The latter had since the beginning of the 20th century campaigned fiercely for cooperation in this area and after 1945 would take the initiative to mobilise the remaining business sector. Despite the fact that the 1952 Act hid this neo corporate element behind a facade, as a result of which historiography tended to zoom in on the elements associated with religious divisions, this study concludes that as far as the period being researched is concerned the logic of the emigration policy should be understood as an agricultural logic, in combination with labour market issues – though a part of the administrators at the time generally interpreted this as the problematic of the farming community. Considerations of both a national and international nature led to the judiciary deciding in 1952 to opt for a more general form of a functional administration other than the Industrial Organisation. In this way, the new emigration bodies represented a greater diversity of stakeholders than just the business world or even the religious silos. In 1967 the link with the social-economic area was made very obvious by assigning the general advisory role to SER. At the same time, the system took on a hybrid quality as a result of this because it now fell under both the Industrial Organisation Act as well as the Emigration Act. The governance concept and the application of this by Visser and Hemerijck made it easy to make an international comparison, as a result of which new questions and issues can be derived. The findings of this study show that the phases of certain types of corporate policy can be refined.

The **epilogue** provides a concise summary of how the system evolved from 1967 to 1992. With the help of the model developed by Visser and Hemerijck, it is shown that the paradigm shift that took place during this period in the area of the labour market also influenced emigration policy. Central government's control over labour market policy gave way to a tripartite discussion between the government, the employers and the employees. The format that was selected surprised a lot of people: namely an employment facility that was presented as a public body but which, according to experts in public administration, bore all the hallmarks of an independent administrative body without residents. There appeared to be a lot of similarities with the emigration system, which could be confirmed by analysing their unique properties. Issuing permits for emigration which in accordance with ILO standards had already been interpreted as international labour brokering was brought under this new employment service in a generic way. It made a separate emigration policy and system unnecessary. This phase of innovative corporatism – in the words of Visser and Hemerijck – within the field of labour market policy in general at the same time revealed corporate unraveling around the emigration component. The departmental elements of the emigration system were 'moved' to the Dutch branch of the successor in the name of the Intergovernmental Committee for European Migration; namely the International Migration Organisation. Even today, this continues to focus on 'going back' and in this way is most certainly shackled to national immigration policy. The private elements had to save their own skins and no longer appear in the 1999 Re-emigration Act.

AFKORTINGEN

ABTB	Aartsdiocesane Boeren- en Tuindersbond
afd.	afdeling
AEC	Algemene Emigratie Centrale
AKWV	Algemene Katholieke Werkgevers Vereniging
ALEC	Algemeen Landbouw-Emigratie Comité
amvb	algemene maatregel van bestuur
ANLB/ANAB	Algemene Nederlandse Landarbeidersbond / Algemene Nederlandse Agrarische Bedrijfsbond
ANV	Algemeen Nederlands Verbond
ARP	Anti-Revolutionaire Partij
art. / artt.	artikel / artikelen
BEGI	Bureau voor Emigratie van Gerefpatieerden uit Indonesië
BHIC	Brabants Historisch Informatie Centrum (Den Bosch)
BJL	Bond Jonge Liberalen
BMGN	<i>Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden</i>
BuZa	(ministerie van) Buitenlandse Zaken
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
BWN	<i>Biografisch Woordenboek van Nederland</i>
bijz.	bijzondere
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CBTB	Christelijke Boeren- en Tuindersbond
CdK	Commissaris der Koningin
CEC	Christelijke Emigratie Centrale
CHU	Christelijk Historische Unie
cie.	commissie
CJVF / YWCA	Christen Jonge Vrouwen Federatie / Young Women's Christian Association
CNIC	Canadian-Netherlands Immigration Council
CNKV	Centrum van de Nederlandse Katholieke Vrouwenbeweging
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CPB	Centraal Plan Bureau
CSLE	Centrale Stichting Landbouw Emigratie
CSV	Centrum voor Staatskundige Vorming
CSWV	Central Sociaal Werkgeversverbond
CvO	Commissie van Overleg
DAFP	<i>Documents on Australian Foreign Policy</i>
DB	dagelijks bestuur
DBPN	<i>Documenten betreffende de Buitenlandse Politiek van Nederland</i>
DCER	<i>Documents on Canadian External Relations</i>
DG	Directoraat-Generaal, Directeur-Generaal
dir.	directeur
DM	Deputy Minister

doc(s).	document(s)
EB	Emigratie Bestuur
ECA	Economic Co-operation Administration
ECH	Emigratie Centrale Holland
ECOSOC	Economic and Social Council of the United Nations
E(E)G	Europese (Economische) Gemeenschap
EHP	Europese Herstelprogramma
EMC	Emigratiecommissariaat
EMICO	European Migration Committee / Comité International de Coordination pour les Mouvements Migratoires Européens
EPTA	Expanded Programme of Technical Assistance
ETI	Economisch Technologisch Instituut
EZ	(ministerie van) Economische Zaken
FAO	Food and Agricultural Organization
GAB	Gewestelijk Arbeidsbureau
Geref. Gem./GG	Gereformeerde Gemeenten
GEV	Gereformeerde Emigratie Vereniging
GKV	Gereformeerde Kerken Vrijgemaakt
GSBEG/GES	Gereformeerde Stichting tot bijstand van Emigranten en Geëmigreerden / Gereformeerde Emigratie Stichting
GW	Grondwet
G7	Group of Seven
HAL	Holland Amerika Lijn
HCO	Historisch Centrum Overijssel (Zwolle)
HDNP	Historisch Documentatiecentrum Nederlands Protestantisme (Amsterdam)
HEC	Hervormde Emigratie Commissie
Heidemij	Nederlandse Heidemaatschappij
HEK	<i>Handelingen Eerste Kamer</i>
HTK	<i>Handelingen Tweede Kamer</i>
HV	Humanistisch Verbond
IBRD	International Bank for Reconstruction en Development
IC(E)M	Intergovernmental Committee for (European) Migration
ICLE	Istituto Nazionale di Credito per il Lavoro Italiano all'Estero
IGCR	Intergovernmental Committee on Refugees
IISG	International Instituut voor Sociale Geschiedenis (Amsterdam)
ILO	International Labour Organization
inv.nr(s).	inventaris nummer(s)
IOM	International Organization for Migration
IRO	International Refugee Organization
JMW	stichting Joods Maatschappelijk Werk
KAB	Katholieke Arbeidersbeweging
KB	Koninklijk Besluit
KCES	Katholieke Centrale Emigratiestichting
KDC	Katholiek Documentatie Centrum (Nijmegen)
KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij
KNBTB	Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond
KNLC	Koninklijk Nederlands Landbouw-Comité

KNMB	Koninklijke Nederlandse Middenstandsbond
KUN	Katholieke Universiteit Nijmegen
KVP	Katholieke Volks Partij
LEI	Landbouw-Economisch Instituut
LLTB	Limburgse Land- en Tuinbouw Bond
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
LVV	(ministerie van) Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening
MR	ministerraad
MS	Manuscript
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
NAA	National Archives of Australia (Canberra)
NA	Nationaal Archief (Den Haag)
NAC	Library and Archives Canada, voorheen National Archives Canada (Ottawa)
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCB	Noordbrabantse Christelijke Boerenbond
NED	Nederlandse Emigratie Dienst
NEPV	Nederlandse Evangelisch-protestantse Vereniging
neutr.	neutraal
NH Kerk	Nederlandse Hervormde Kerk
NIOD	Nederlands Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies (Amsterdam)
NIPO	Nederlands Instituut voor Publieke Opinie
NKMB / NKOV	Nederlandse Katholieke Middenstand Bond / Nederlands Katholiek Ondernemers Verbond
NKV	Nederlands Katholiek Vakverbond
NLA	National Library Australia
no(s). / nr(s).	nummer(s)
NRC	<i>Nieuwe Rotterdamse Courant</i>
NVC	het Nederlandse Vrouwen Comité
NVL	Nederlandse Vereniging Landverhuizing
NVV	Nederlands Verbond van Vakverenigingen
NVvH	Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen
NZAV	Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging
OEES / OEEC	Organisatie voor Europese Economische Samenwerking / Organization for European Economic Co-operation
OESO / OECD	Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling / Organization for European Co-operation and Development
pbEG	<i>Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen</i>
PBO	Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie
PICMME	Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe
PKN, PLD	Protestantse Kerk Nederland, Protestants Landelijk Dienstencentrum (Utrecht, Wierden)
plv.	plaatsvervangend
prot.	protestants
PvdA	Partij van de Arbeid

PTT	Posterijen, Telefonie, Telegrafie
RAB	Rijksarbeidsbureau
RCE	Regeringscommissaris voor de Emigratie
REA	Raad voor Economische Aangelegenheden
RG	Record Group
rk	rooms-katholiek
RKEV	Rooms-Katholieke Emigratie Vereniging
RLD	Rijks Luchtvaartdienst
RSC	Roosevelt Study Centrum (Middelburg)
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
RUU	Rijksuniversiteit Utrecht
RvE	Raad voor de Emigratie
secr. / Secr.	secretaris / Secretary
SER	Sociaal-Economische Raad
SG	Secretaris-Generaal
SLN	Stichting Landverhuizing Nederland
SoZa / SZ(W)	(ministerie van) Sociale Zaken / Sociale Zaken (en Werkgelegenheid)
<i>Stb.</i>	<i>Staatsblad</i>
SvdA	Stichting van de Arbeid
TK	Tweede Kamer
<i>Trb.</i>	<i>Tractatenblad</i>
TSEG	<i>Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis</i>
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
USA	United States of America
ver.	vereniging
VN/UNO	Verenigde Naties / United Nations Organization
VNC	Vlaams-Nederlands Comité voor Nederlandse taal en cultuur
VNW	Verbond van Nederlandse Werkgevers
vol.	volume
VPCW	Vereniging van Protestants-Christelijke Werkgevers
VU	Vrije Universiteit
VV	Voorlopig Verslag
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
V&W	(ministerie van) Verkeer en Waterstaat
vz / voorz.	voorzitter
wg	werkgroep
WHO	World Health Organization
wnd.	waarnemend
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
zbo	zelfstandig bestuursorgaan

BIJLAGEN

Bijlage 1
Oprichtingsdata particuliere emigratieorganisaties

NZAV	1882	emigratiedienst-NZAV; 1952 aanmeldingskantoor + lid AEC; erkenning aanmeldingsorgaan 1956
SLN	1931	semi-overheidsinstantie emigratie (taakopvolger NVL ECH)
CEC	1938	emigratiecentrale; erkenning als aanmeldingsorgaan 1952
LLTB	xx-12-1945	vestigingscommissie (emigratie)
KNBTB	31-01-1946	emigratiecommissie
CSLE	15-06-1946	koepelorganisatie boeren/landarbeiders
KNLC	18-06-1946	emigratiecommissie
ABTB	1946-1951	vestigingscommissie, ca 1951 10 aanmeldingskantoren
NCB	1946	vestigingscommissie (daadwerkelijk 1948-1956)
St Deusededit	xx-xx-194?	aanmeldingskantoor Haarlem
KNBTB	06-1947	Emigratie Stichting
NH Kerk	16-03-1948	Hervomde Emigratie Commissie (boordpredikanten)
GKV (art 31)	xx-07-1948	Contactbureau emigranten GKV Utrecht Noord-West (opgeheven 01-01-1950)
Geref Kerken (syn)	xx-09-1948	'werkcommissie' emigratie (boordpredikanten, adviseren tot instelling Deputaten Emigratie)
KCES	26-01-1949	emigratiecentrale (koepel RK emigratie landelijk)
Jongbloed/NVV	04-03-1949	adviescommissie-emigratie Stichting van de Arbeid (29-10-48)
Schilthuis	16-03-1949	Commissie Landbouw Emigratie (26-08-1948)
JMW	xx-03-1949	afdeling 'Joint Emigration' (v.a. 1945 Jewish Agency)
Geref Kerken (syn)	xx-07-1949	Deputaten Emigratie
Geref Gem (bev.)	xx-11-1949	Synodale cie voor emigratie naar Canada (24-08-1948)
GVBEG	23-02-1950	Geref. Vereniging tot Bijstand Emigranten (voorloper GSBEG, vrijgemaakt)
ALEC	xx-xx-1950	koepelorganisatie boeren/landarbeiders (algemeen)
KAB	18-04/11-1950	start opzet diocesane emigratiediensten (5 bureaus)
NKMB	xx-04-1950	""
AKWV	xx-04-1950	""
AEC i.o	26-9-1950	start overleg emigratiecentrale (algemeen)
ANLB	xx-09-1950	contactpersoon, 'aanmeldingskantoor' Utrecht
CSWV	xx-09-1950	contactpersoon, 'aanmeldingskantoor' Den Haag
KNMB	xx-09-1950	contactpersoon, 'aanmeldingskantoor' Scheveningen"
Commissaris	20-11-1950	
CNKV	xx-xx-1950	werkgroep emigratie Centrum Ned. Kath. Vrouwenbeweging (voorloper)
NCVB	xx-xx-1950	emigratiecommissie Ned. Christen Vrouwen Bond
CNKV	xx-xx-1951	landelijke emigratiecommissie CNKV
SHV	19-10-1951	Stichting Hulp aan Vluchtelingen
NVC	xx-06-1951	emigratiecommissie NVC (23-10-1950 initiatief CSLE)

08-1948 adviseringscommissies 07-1950 08-1950 wetgevingstraject 05-1952

BEGI	xx-xx-1951	Bureau Emigratie Gerepat Indon. (opgeh. 1964)
KCES	27-02-1952	Emigratiecentrale, Stichtingsvorm, erkenning aanmeldingsorgaan 1952
GSBEG	14-03-1952	Stichtingsvorm, erkenning aanmeldingsorgaan 1956
HEC	23-06-1952	Stichtingsvorm ivm aansluiting AEC
AEC	08-07-1952	emigratiecentrale, erkenning aanmeldingsorgaan 1952
HV	04-12-1952	Emigratiedienst Humanistisch Verbond (opgeheven 1967)

Toelichting

selectie gebaseerd op betrokkenheid bij wetgeving(sdebatten) 1936/1952

Legenda

	erkende aanmeldingsorganisaties (in oprichting); na 1952 in de zin van art. 28 Wet op de organen voor de Emigratie (1952)
	landbouworganisaties
	kerkelijke / levensbeschouwelijke organisaties
	vrouwenorganisaties
	vakcentrales (niet-agrarisch)
	werkgevers en middenstandsorganisaties
	belangenbehartigers specifieke groepen (en voorlooporganisaties)
	adviescommissies en commissaris

Bijlage 2
Aanmelding en vertrek via niet-openbare aanmeldingsorganen 1953-1967

jaar	aan- meldingen	vertrokken	uitgesplitst naar emigratieorganisatie											
			AEC		CEC		KCES		NZAV		GSBEG		TOTAAL	
			aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
1953	ca. 61.369	38.049 (62%)	835	2,7	5551	18,2	4387	14,4					10.773	35,3
1954	49.383	34.676	972	3	5579	17,8	4391	14	121	0,4	8	-	11.071	35,3
1955	48.505	29.631	2202	7,4	4765	16,1	5083	17,1	178	0,6	196	0,7	12.424	41,9
1956	49.497	31.788	5010	15,8	6362	20,0	5023	15,8	232	0,7	181	0,6	16.817	52,9
1957	45.905	30.421	6465	21,3	6751	22,2	5071	16,6	143	0,5	274	0,9	18.704	61,5
1958	41.370	23.117	4972	21,5	4684	20,3	4130	17,9	299	1,3	330	1,4	14.415	62,4
1959	40.607	22.489	4877	21,7	4792	21,3	4346	19,3	182	0,8	258	1,2	14.455	64,3
1960	30.556	24.335	6139	25,2	5027	20,65	4990	20,5	69	0,3	142	0,6	16.367	67,25
1961	18.444	14.155	3732	26,35	3101	22	2954	20,85	62	0,4	43	0,3	9.892	69,9
1962	10.560 (?)	11.546	3517	30,5	2572	22,3	2046	17,7	87	0,8	75	0,6	8.297	71,9
1963	9.695	6.786	1783	26,3	1256	18,55	1295	19,05	160	2,3	74	1,1	4.568	67,3
1964	11.771	8.152	2110	25,9	1394	17,1	1403	17,2	239	2,9	107	1,3	5.253	64,4
1965	12.470	8.683	2589	29,8	1367	15,7	1529	17,6	225	2,6	75	0,9	5.785	66,6
1966	13.582	9.111	2768	30,4	1580	17,4	1451	15,9	193	2,1	146	1,6	6.138	67,4
1967	15.452	10.189	3120	30,6	1633	16,0	2043	20,1	147	1,4	112	1,1	7.055	69,2

Bron: Emigratie. Verslag over de werkzaamheden van de organen voor de Emigratie 1953-1967
(cijfers over 1953 alleen m.b.t. Australië, Canada en Nieuw-Zeeland)

Bijlage 3
Vertrek via openbare en niet-openbare aanmeldingsorganen 1953-1967

jaar	aantal			%		
	RAB	consulaten	emigratie-organisaties	RAB	consulaten	emigratie-organisaties
1953	19.710	-	10.773	64,7	-	35,3
1954	20.247	-	11.071	64,7	-	35,3
1955	17.207	-	12.424	58,1	-	41,9
1956	14.971	-	16.817	47,1	-	52,9
1957	11.717	-	18.704	38,5	-	61,5
1958	8.702	-	14.415	37,6	-	62,4
1959	7.869	165	14.455	35,0	0,7	64,3
1960	7.857	111	16.367	32,3	0,45	67,25
1961	4.189	74	9.892	29,6	0,5	69,9
1962	3.235	14	8.297	28,0	0,1	71,9
1963	2.176	42	4.568	32,1	0,6	67,3
1964	2.826	73	5.253	34,7	0,9	64,4
1965	2.861	37	5.785	33,0	0,4	66,6
1966	2.769	199	6.138	30,4	2,2	67,4
1967	2.873	261	7.055	28,2	2,6	69,2

Bron: Emigratie. Verslag over de werkzaamheden van de organen voor de Emigratie 1953-1967

(cijfers over 1953 alleen m.b.t. Australië, Canada en Nieuw Zeeland)

RAB=Rijksarbeidsbureau

Bijlage 4
Indicatie emigratiekosten

begrotingsjaar	kosten emigratie totaal	kosten subsidiëring emigranten	kosten apparaat	% emigratie totaal t.a.v. begroting Sociale Zaken	% apparaat t.o.v. emigratie totaal
1951	5 680 000	5 000 000	680 000	-	12,0
1952	22 024 499	20 000 000	2 024 499	5	9,2
1956	38 075 252	32 000 000	6 075 252	5,1	15,9
1961	24 985 100	19 000 000	5 985 100	4,6	24,0
1965	12 133 000	6 000 000	6 133 000	1,6	50,5
1967	12 202 350	6 000 000	6 202 350	1,2	50,8

Bron: Rijksbegroting Sociale Zaken, HTK desbetreffende jaren

Ter indicatie: in 1960 nam het departement van Sociale Zaken 7,4 % van de uitgaven van de nationale overheid voor zijn rekening en bezette daarmee de vierde plaats van de toenmalige 13 departementen, na Defensie (26,7 %), Onderwijs (21,8%) en Volkshuisvesting (7,5%). Knippenberg en de Pater, *Eenwording*, 145.

Bijlage 5 (hiernaast):
I: immigratieland
E: emigratieland
B: belangstellend land
W: waarnemer (sinds)

Bron: *Jaarboek Buitenlandse Zaken 1952-1967*. In de beginjaren is soms enige onduidelijkheid over de datum van toetreding omdat contributie niet betaald werd ondanks aanvaarding statuut, of omgekeerd aanvaarding van het statuut uitbleef, ondanks contributiebetaling.

Bijlage 5
Overzicht lidstaten ICEM 1952-1967

staat	status	toetreding	opzegging
Argentinië	W (1952), I	1953	
Australië	I	1952	
België	B	1952	
Bolivia	W (1952), I		
BRD	E	1952	
Brazilië	I	1952	
Canada	I	1952	1962
Chili	I	1952	
Columbia	W (1952), I	1953	
Costa Rica	W (1952), I	1953	
Denemarken	B	1952	
Ecuador	W (1952)	1959	
Federatie van Rhodesië en Nyasaland	I	1955	1960
Frankrijk	B	1952	1967
Griekenland	E	1952	
Groot-Brittannië	W (1952)	1961	
Guatemala	W (1966)		
Heilige Stoel	W (1952)		
Israël	W (1952), I	1953	
Italië	E	1952	
Luxemburg	B	1952	
Malta	I	1962	
Nederland	E	1952	
Nicaragua	W (1967)		
Nieuw-Zeeland	W (1952), I	1955	
Noorwegen	W (1952), B	1953	
Oostenrijk	E	1952	
Panama	I	1958	
Paraguay	I	1952	
Peru	W (1952), I	1966	
Portugal	W (1962)		
Spanje	W (1952), E	1956	
Triest (militair bestuur)	W (1952)	zie verder Italië	
Turkije	W (1966)		
Uruguay	W (1952), I	1953; 1965	1955
Venezuela	I	1952	
Verenigde Staten	B	1952	
Zuid-Afrika	I	1956	
Zweden	W (1952); B	1952	1962
Zwitserland	B	1952	

Bijlage 6
Door ICEM-bemiddeling geëmigreerde emigranten 1952-1967

Land	1952-1959			1960-1967		
	absoluut aantal	% t.o.v. zichzelf	% t.o.v. ICEM	absoluut aantal	% t.o.v. zichzelf	% t.o.v. ICEM
BRD totaal	207.743	100	24,5	47.962	100	8,5
nationalen	84.438	40,6		24.002	50	
vluchtelingen ruime definitie	123.305	59,4		23.866	49,8	
w.v. onder UNHCR- mandaat	40.004	19,2		-	-	
Italië totaal	263.574	100	31	137.813	100	24
nationalen	224.456	85,2		60.533	43,9	
vluchtelingen ruime definitie	39.118	14,8		32.234	23,4	
w.v. onder UNHCR- mandaat	25.737	9,8		-	-	
Nederland totaal	73.817	100	8,7	49.065	100	8,6
nationalen	72.889	98,7		48.691	99,2	
vluchtelingen ruime definitie	928	1,3		96	0,2	
w.v. onder UNHCR- mandaat	827	1,1		-	-	
ICEM totaal	845.727	100		567.255	100	
nationalen	419.946	49,7		287.397	50,7	
vluchtelingen ruime definitie	425.781	50,3		279.858	49,3	
w.v. onder UNHCR- mandaat	315.645	37,3		-	-	
Cumulatieve opgave ICEM over de periode 1 februari 1952 - 31 december 1967						
ICEM totaal	1.526.814	100	Verschil t.a.v. de ongecorrigeerde jaaropgaven aan de lidstaten: 113.832 (afwijking van 7,5%)			
nationalen	821.201	53,8				
vluchtelingen	705.613	46,2				

Bronnen

Voor de periode 1952-1957 zijn gecorrigeerde cumulatieve cijfers van de ICEM gebruikt, verstrekt tijdens de 13^e zitting van de ICEM-Raad, 1 juni 1960.

Voor de periode 1960-1967 zijn de jaaropgaven van ICEM aan de lidstaten gebruikt, zoals opgenomen in de jaarboeken van Buitenlandse Zaken

Voor het cumulatieve overzicht 1 februari 1952-31 december 1967 is gebruik gemaakt van de in 1968 door ICEM verstrekte jaaropgave aan de lidstaten.

Toelichting

Het ICEM onderscheidde aanvankelijk drie categorieën emigranten: nationale migranten, vluchtelingen in ruime zin (waaronder Volksduitsers) en vluchtelingen die verondersteld werden onder het mandaat van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen te vallen. Deze vormden een deelgroep van de vluchtelingen in ruime zin. Vanaf 1956 tot en met 1961 werd er in de statistische overzichten een verfijning aangebracht naar vier programma's: Normal Programme; Hungarian Refugee Programme; Hungarian Refugees ex Yugoslavia; Refugees ex Middle East. Uit de cumulatieve statistieken over 1952-1959 blijkt dat er soms forse correcties plaatvonden op de eerder verstrekte jaarcijfers op basis van vervolgmigraties van bepaalde groepen. Na 1961 vervalt het onderscheid tussen vluchtelingen in ruime zin en UNHCR-vluchtelingen en de diverse programma's. Vanaf 1964 voert het ICEM onderscheid in tussen asielvluchtelingen en transitvluchtelingen. Deze laatste groep vormt een veel groter aandeel, m.n. in Italië dan de asielvluchtelingen. In het overzicht 1960-1967 zijn deze transitvluchtelingen weggelaten om de vergelijkbaarheid met de periode 1952-1959 te bewaren.

Verder moet worden opgemerkt dat het gebruik van de 'ongecorrigeerde' jaarcijfers een verhoudingsgewijs grote afwijking geeft in vergelijking met de als cumulatief verstrekte opgave uit 1968. Dat kan een gevolg zijn van later aangepaste correcties of schuiven tussen de categorieën.

Bijlage 7
ICEM vervoer vanuit Nederland per bestemmingsland per jaar

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
Australië	8.969	1.762	574	11.394	10.841	6.617	7.339
Nieuw Zeeland	374	0	0	745	1.313	1.035	1.686
Canada	477	40	306	14	0	1	0
Verenigde Staten	93	124	33	30	22	5	7
Zuid Afrika	5	5	7	0	0	1.056	1.834
Rhodesië/Nyasaland	0	0	0	262	291	226	502
Argentinië	0	17	0	0	0	0	0
Brazilië	100	312	322	239	223	154	191
Chili	0	2	0	0	0	0	0
Colombia	0	0	0	0	0	0	0
Uruguay	1	9	0	0	0	0	0
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0
Israel	27	25	33	17	5	0	10
TOTAAL	10.046	2.296	1.275	12.701	12.695	9.094	11.569
ICEM formeel nationalen	10.062	2.296	1.275	12.701	12.695	9.094	11.569

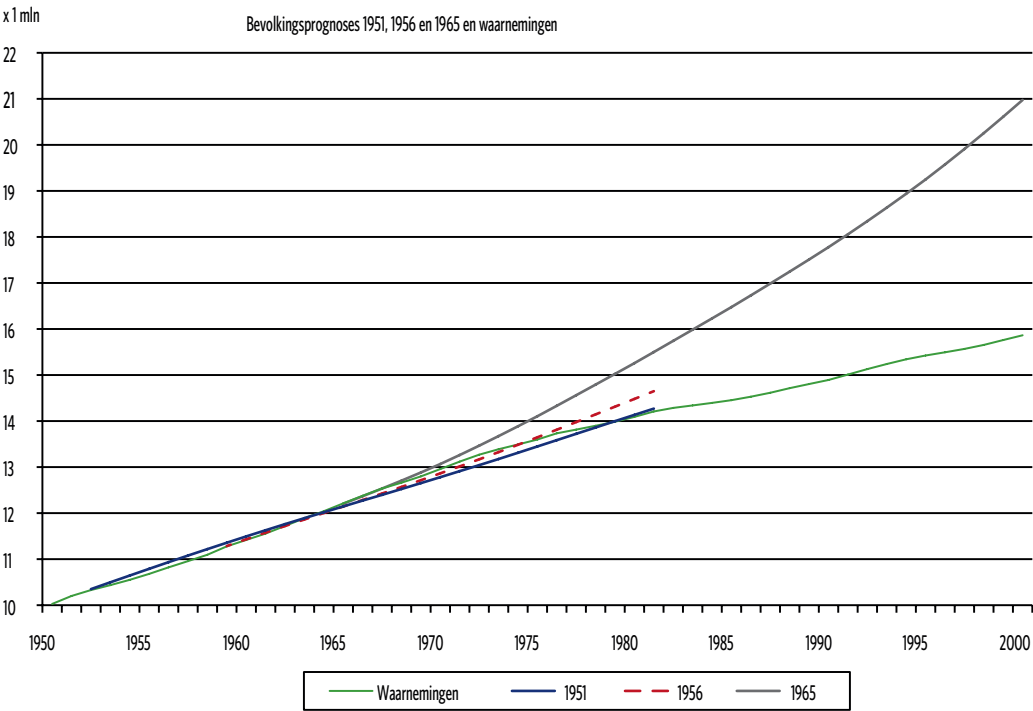
Bron: Jaarboek Buitenlandse Zaken 1952-1967

Vergelijkende tabel ICEM vervoer ten opzichte van opgave vertrek NED

	Totaal ICEM vervoer 1952-1967	Totaal opgave NED 1952-1967	% ICEM t.o.v. totaal
Australië	78.528	129.652	60.6
Nieuw Zeeland	12.726	25.199	50.5
Canada	849	159.690	0.5
Verenigde Staten	18.147	82.333	22
Zuid Afrika	7.754	36.217	21.4
Rhodesië/Nyasaland	1.446		
Argentinië	99		
Brazilië	2.518	5.672	44.4
Chili	47		
Colombia	32		
Uruguay	14		
Venezuela	2		
Israel	170		
TOTAAL	122.332	438.763	279
ICEM formeel nationalen	122.516		

1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	TOTAAL
8.114	7.789	3.957	1.852	1.635	2.054	2.137	1.845	1.649	78.528
1.315	1.100	1.326	910	550	609	617	488	658	12.726
7	3	0	0	1	0	0	0	0	849
2.850	5.986	4.715	4.281	0	0	0	0	1	18.147
1.551	416	276	351	456	565	364	270	598	7.754
104	61	0	0	0	0	0	0	0	1.446
0	0	0	21	12	5	15	9	20	99
181	135	82	102	123	99	123	85	47	2.518
0	0	0	5	9	13	10	1	7	47
0	17	10	0	2	2	0	0	1	32
0	4	0	0	0	0	0	0	0	14
0	0	0	0	1	0	0	0	1	2
3	3	4	0	36	7	0	0	0	170
14.125	15.514	10.370	7.522	2.825	3.354	3.266	2.698	2.982	122.332
14.125	15.510	10.417	7.570	2.855	3.367	3.297	2.700	2.983	122.516

Bijlage 8
Bevolkingsprognoses CBS

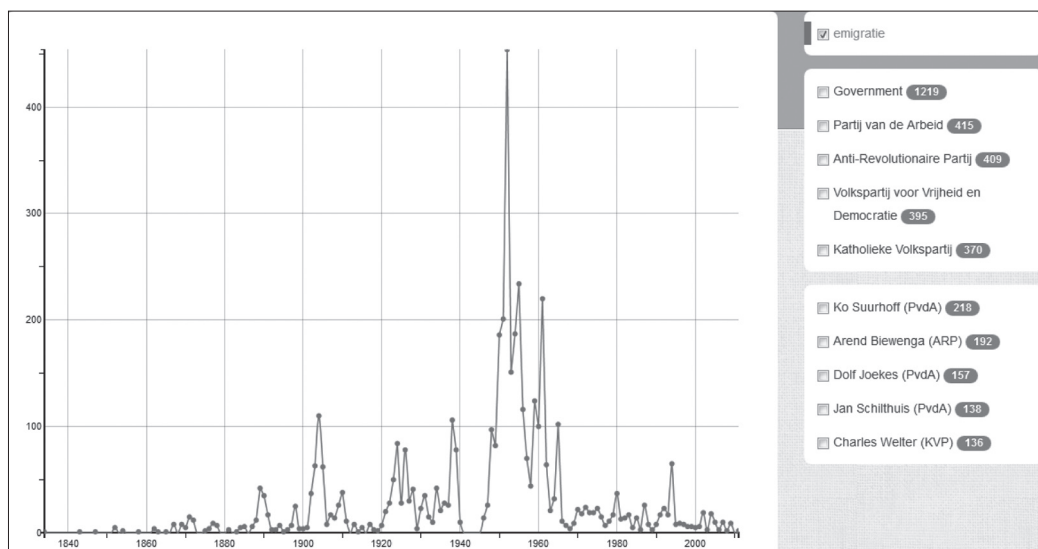


Bron: CBS.

Bijlage 9
Vergelijkende tabel advisering Wet op de organen voor de Emigratie 1952

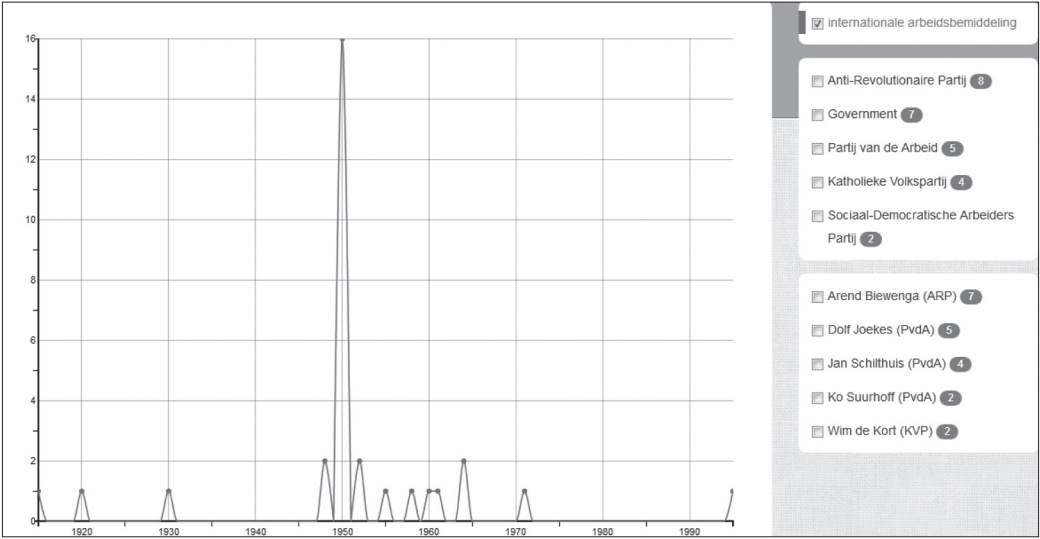
		Commissie Jongbloed (emigratiecommissie Stichting van de Arbeid)	Commissie Schilthuis (commissie Landbouw- Emigratie)	Commissie Schilthuis minderheidsadvies Rijksar- beidsbureau	Advies departement aan minister t.b.v. rapportage aan Ministerraad
Initiëring adviestraject		agrarische lobby (vanuit CSLE) KNBTB/KNLC/ANLB	agrarische lobby KNBTB (namens CSLE)	-	Staatssecretaris SoZa (Van Rhijn) / Rijksarbeidsbureau (Van Mill) (Stichting Landverhuizing Nederland (Hartland))
Agendabepaling adviescommissie		agrarische lobby (binnen bestuur SvdA)	Rijksarbeidsbureau	-	-
Organisa- tievoorstel					
	Portefeuillehouder Toporgaan: Samenstelling toporgaan:	Sociale Zaken Centrale Raad voor Emigratie - particulier initiatief breed (bedrijfsorganisa- ties; emigratiecentrales) - overheid op uitnodiging	Sociale Zaken/ directo- raat emigratie Emigratie Stichting (Gemengd Orgaan) - overheid - landbouworganisaties (CSLE) (naar keuze 3 vrouwelijke vertegen- woordigers)	Sociale Zaken/ Rijksarbeids- bureau Emigratie Raad - overheid - particulier initiatief breed - vrouwen organisaties - kerken - bijz. deskundigen dag. bestuur Emigratie Raad: - 1 vz Emigratieraad - 1 Rijksarbeidsbureau - 1 particuliere organisaties	Sociale Zaken/ commis- saris Emigratie a) Centrale Raad voor Emigratie b) Emigratie Bestuur a) Centrale Raad voor Emigratie: - overheid - bedrijfsorganisaties - vrouwenorganisaties - bijz. deskundigen b) Emigratie Bestuur (5 leden): - 1 vz - 2 SoZa; Landbouw - 1 alle werkgevers (uit Emigratieraad) - 1 alle werknemers (uit Emigratieraad)

Bijlage 10
Kwantitatieve onderbouwing negatieve definitie emigratie

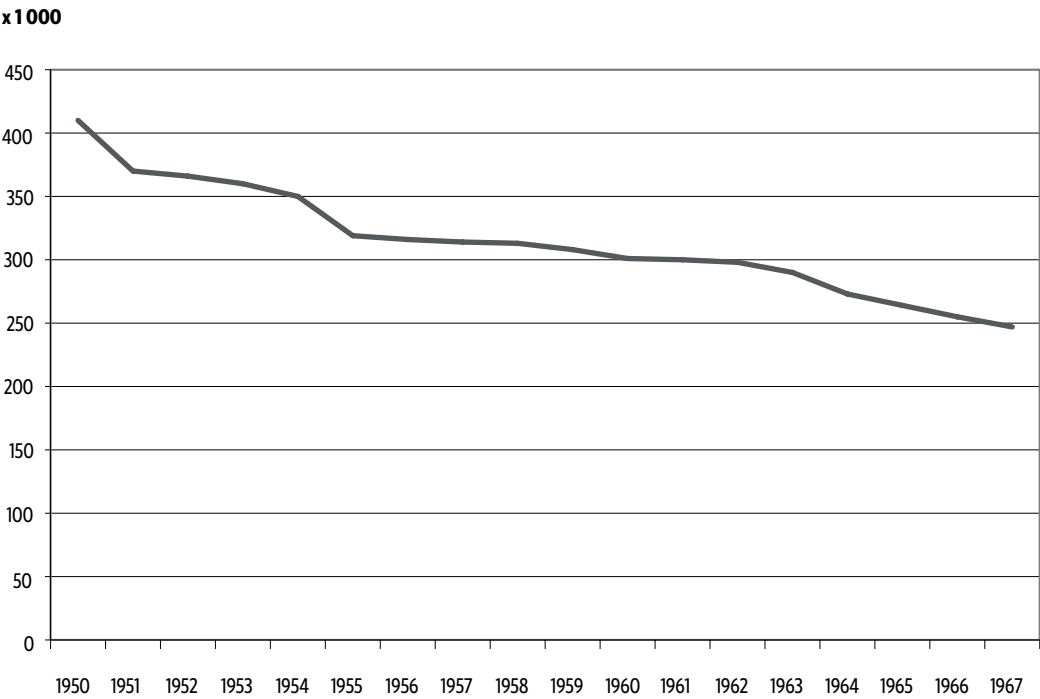


Toelichting

De quote 'emigratie is geen internationale arbeidsbemiddeling' geeft als zodanig geen resultaat in de politieke ngramviewer (<http://ngram.politicalmashup.nl>). Vermoedelijk hangt dit samen met het feit dat de definitie het meest 'zuiver' voorkomt in de Kamerstukken en niet altijd in precies dezelfde bewoordingen in de Handelingen is terecht gekomen. Vandaar dat hieronder alleen het gelijktijdig voorkomen van de simpeler quotes 'emigratie' en 'internationale arbeidsbemiddeling' via de ngramviewer is onderbouwd (topwaarden rond 1950). Vervolgens is via www.statengeneraaldigitaal geavanceerd gezocht op combinaties van de woorden "emigratie" "internationale arbeidsbemiddeling" over het gehele bestand (periode 1814-1995). Resultaat: 28 hits (19 van de hits Kamerstukken; 9 hits Handelingen) waarvan 24 in de onderzoeksperiode 1945-1967. Uit nadere analyse van deze 24 hits via de snippets of het volledige document, blijkt dat er 1 koppeling in positieve zin wordt gemaakt tussen emigratie en internationale arbeidsbemiddeling (nl. 1e maal 1948-1949, kamerstuknr. 1000 XII ondernr. 7) en daarnaast 15 negatieve koppelingen (62,5%), naast 8 niet-relevante koppelingen.



Bijlage 11
Afname aantal landbouwbedrijven 1950-1967



Bron: CBS Statline, landbouwhistorie vanaf 1851.

Bijlage 12a
Samenstelling commissie van preadvies casus 1 hoofdstuk 7

Commissie van preadvies ‘Voorlichting en Propaganda’ van de Raad voor de Emigratie 1957-1959

Leden	Raadslid	Hoedanigheid volgens rapport / notulen	Ook vertegenwoordigd in	Afgevaardigd (in Raad / cie van preadvies) namens
Quay, J.E. de	ja	Vz. RvE / CdK, Noord-Brabant		
Campen, J.F. van	ja	KCES	EB / (voorheen KNLTB / CSLE)	
Kort, W.L.P.M. de	ja	-	TK-lid (KVP) / Adelbert	KCES
Cnossen, T.	ja	CEC	EB / (voorheen CSLE)	
Elfferich, P.C.	ja	-	EK-lid (ARP) / adviseur CBTB	CEC
Lapré, E.G.A.	nee	AEC	EB	
Roemers, D.	ja	-	(EB) / NVV / TK-lid (PvdA)	AEC
Evers-Dijkhuizen	ja	NVC	EB / Plattelandsvrouwen	
Broecke Hoekstra, J. ten	nee	-	TK-lid (VVD) / NVC	NVC
Böse, K.E.O. von	ja	NZAV		
Visser, G.	nee	GSBEG		
Ambtelijke leden				
Grevenstein, J.A.U.M.	nee	Directeur NED		
Haveman, B.W.	ja	Commissaris voor de Emigratie	EB (vz)	
Heslinga, M.W.	ja	Ministerie OKW		
Luyk, H. A. van	nee	Voorlichter Emigratiecommissariaat		
Riel, A.P.M. van	nee	Rijksarbeidsbureau	EB	
Breunis, J.	nee	Voorlichtingsdienst Landbouw		
Francot, P.H.J.	nee	Economische Voorlichtingsdienst		
Kroon, J.K.	nee	Voorlichtingsdienst Buitenlandse Zaken		
Rebel, G.B.	nee	Rijksvoorlichtingsdienst (RVD)		
Plaatsvervangers				
Molen, J. van de	nee	CEC		
Niehof, J.H.	nee	Emigratiecommissariaat		
Schumacher, J.G.	nee	Rijksarbeidsbureau		
Renssen, S. van	ja	GSBEG		

Bron

Eindrapport en notulen. De in het eindrapport genoemde J.C. Visser (onbekend qua afvaardiging) is geen van de vergaderingen aanwezig geweest en uit de tabel weggelaten. De oud-secretaris van het Nederlandse Vrouwen Comité Ten Broecke Hoekstra is vermoedelijk later benoemd, zij werd niet genoemd als 'deskundige' in de brief t.b.v. de samenstelling van de commissie van preadvies (21-11-1957) en was voor het eerst aanwezig tijdens de 3^e plenaire vergadering van 15-12-1958. Vanaf mei 1960 zou ook zij zitting krijgen in de Raad voor de Emigratie. Roemers lidmaatschap van het Emigratiebestuur eindigde in 1957.

Legenda

AEC	=	Algemene Emigratie Centrale
CEC	=	Christelijke Emigratie Centrale
KCES	=	Katholieke Centrale Emigratie Stichting
NVC	=	Nederlandse Vrouwen Comité
NZAV	=	Nederlands Zuid-Afrikaanse Vereniging
GSBEG	=	Gereformeerde Stichting tot Bijstand voor Emigranten en Geëmigreerden
RvE	=	Raad voor de Emigratie
EB	=	Emigratie Bestuur
RAB	=	Rijksarbeidsbureau
TK	=	Tweede kamer
EK	=	Eerste Kamer
	=	Agrarische achtergrond

Bijlage 12b
Samenstelling werkgroepen casus 1 hoofdstuk 7

Werkgroepen commissie van Preadvies ‘Voorlichting en Propaganda’ van de Raad voor de Emigratie 1957-1959

Wergroep I	Eindrapport Hoofdstuk I-II I Algemene beschouwingen II Bevordering emigratiegezindheid
Haveman (vz)	Commissaris voor de Emigratie / RvE / EB
Cnossen	Directeur CEC / RvE / EB
De Kort	KCES / RvE
Roemers	AEC / RvE / (EB)

Wergroep II	Eindrapport Hoofdstuk III III Voorlichting belangstellenden en aspirant-emigranten
Van Grevenstein	Directeur Nederlandse Emigratie Dienst
Van Campen	Directeur KCES / RvE / EB
Cnossen	Directeur CEC / RvE / EB
Lapré	Directeur AEC / EB

Bron
tabellen 1a en 1b: Raad voor de Emigratie, *Advies Emigratievoorlichting* (Den Haag juli 1959) en notulen cie. van preadvies, NA, SZW / Directie Emigratie, 2.15.68, inv.nr. 302.

Legenda
 = agrarische achtergrond

Bijlage 12c
Tijdlijn 1957-1959 casus 1 hoofdstuk 7

informatie/actie	(civil society) spelers		spelers (overheid)	informatie/actie
		1956		
Agendering (VV-HTK)	parlement	26-10		
Begrotingsdebat (HTK)	parlement	27-11	minister SoZa	belooft TK adviesaanvraag RvE
Gastspreker RvE over 'propaganda'	RvE	27-11		
		1957		
		19-02	RCE-Directeur NED	werknotitie
		13-03	RCE - minister SoZa	concept vraagstelling
		20-03	minister SoZa-RCE	bijstelling concept
Krantenartikelen inzake 'propaganda'	vz RvE	15-04		
Vooraankondiging adviesvraag	RvE/RCE	29-04		
Formele adviesaanvraag aan RvE		20-05	minister SoZa	
Ontvangst AU Secr. of Immigration	EB/RCE	15-06		
	EB/RCE	12-12		
Instelling Cie van preadvies RvE/	1 ^e plenaire	17-12		
		1958		
Cie van preadvies RvE	2 ^e plenaire	06-02		
Cie van preadvies, WG I		11-03		
Cie van preadvies, WG I		02-04		
Cie van preadvies, WG I		30-05		
Cie van preadvies, WG II		09-07		
Cie van preadvies, WG II		18-09		
Concept advies WG I+II → Cie van preadvies				
Cie van preadvies RvE	3 ^e plenaire	15-12		
		1959		
Eindrapport (concept)	RvE	21-05		
Cie van preadvies, WG II		06-07		
	RvE	17-07		aanbieding rapport aan minister SoZa- nota RCE
Bespreking eindrapport RvE	EB/RCE	13-09		

Legenda



- AU = Australië
- EB = Emigratiebestuur
- NED = Nederlandse Emigratie Dienst
- RCE = (regerings)commissaris voor de emigratie
- RvE = Raad voor de Emigratie (NB: RCE = vicevoorzitter)
- SoZa = Sociale Zaken
- TK = Tweede Kamer
- WG = Werkgroep

Bijlage 13a
Samenstelling commissie van preadvies casus 3 hoofdstuk 7

Commissie van preadvies ‘Emigratiebeleid’ van de Raad voor de Emigratie
1960-1961

Raadsleden	Hoedanigheid volgens rapport	Ook vertegenwoordigd in	Afgevaardigde in Raad namens / (affiniteit)
Suurhoff, J.G.	Vz. RvE	TK / PvdA	
Biewenga, A.W	TK-lid / ARP	Landbouwschap / CBTB	(CEC / GSBEG(?))
Broecke Hoekstra, J. ten	TK-lid / VVD		(NVC)
Dirkse-Bresters	Emigratiecie NVC		NVC
Dijk, R. van	Socioloog VU		(CEC)
Elfferich, P.C.	EK / ARP	DB SER / adviseur CBTB	CEC
Kort, W.L.P.M. de	TK-lid / KVP	Adelbert	KCES
Lageveen, J.	NVV (ANAB)	Plv.-lid EB / DB SER	AEC
Loerakker, Th.	KAB		KCES
Meier, E.W.	AKWV	SER	KCES
Staf, C.	EK/ CHU	President-dir. Heidemij	
Externe leden			
Bouman, P.J.	Socioloog RUG		
Bruynzeel, W.	VNW		
Dijk, G.C. van	CSWV	SER	
Fockema Andreae, W.H.	Mees & Zn		
Groenman, S.j.	Socioloog RUU		
Hattum, F. van	Hattum & Blankevoort NV		
Nierop, C. van	TK / ARP	CNV (socioloog) / SER	
Pen, J.	Econoom RUG		
Schlichting L.G.A.	Politicoloog (KUN)		
Ambtelijk adviseurs			
Bakker, A.W.F.	EZ / DG Industrialisatie	EB	
Boetzelaer, E.O. baron van	BuZa	ICEM	
Mansholt, D.R.	SoZa / RAB		
Spanjaard, H.J.	V&W / RLD		
Vink, J.	Rijksdienst Nationaal Plan		
Vries, W.L. de	V&W / DG Scheepvaart		
Wall Bake, R.A. vd	LVV	EB	
Wolff, P. de	CPB	RvE / SER	

Affiniteit bepaald op basis van voordracht (van Dijk door Cnossen), eerder lidmaatschap (Ten Broecke Hoekstra) of uitlatingen (Biewenga).

Legenda bijlagen 13a en 13b
 = agrarische achtergrond
 = socioloog

Bijlage 13b
Samenstelling werkgroepen casus 3 hoofdstuk 7

Wergroepen commissie van preadvies 'Emigratiebeleid' van de Raad voor de Emigratie 1960-1961

Wergroep I	Emigratie en binnenlandse situatie
De Kort (vz)	RvE / KCES
Biewenga	RvE / CEC
Bruynzeel	Extern / werkgevers
Lageveen	RvE / EB / NVV / AEC
Pen	Extern / Econoom

Wergroep II	Emigratie in EEG verband
Staf (vz)	RvE
Dijk, G.C van	Extern / CSWV (werkgevers)
Meier	RvE / KCES / AKWV (werkgevers)
Van Nierop	Extern / CNV / socioloog

Wergroep III	Emigratie en de Nederlandse positie in de wereld
Elfferich (vz)	RvE / CEC
Bouman	Extern / socioloog
Fockema Andreae	Extern / Mees & zn.
Van Hattum	Extern / Bouwbedrijf-infrastructurele werken
Schlichting	Extern / Politicoloog

Wergroep IV	Emigratie en individuele emigrant
Ten Broecke Hoekstra (vz)	RvE / NVC
Dirkse-Bresters	RvE / NVC
R. van Dijk	RvE / wetenschap (socioloog)
Groenman	Extern / socioloog
Loerakker	RvE / KCES

Bijlage 13c
Tijddlijn 1960 casus 3 hoofdstuk 7

informatie/actie	(civil society)spelers		spelers (overheid)	informatie/actie
		1957		
		1958		
		1959		
		dec	MP in Ministerraad	agendering
		1960		
		april	EMC-minister SoZa	werknotitie
Formele adviesaanvraag aan	RvE	juli	minister SoZa	
		sept		
	EB/RCE	15-09		
		16-09	RCE-minister SoZa	
		18-09	minister SoZa-RCE	beleidsnota
		19-09	EMC-minister SoZa	
		21-09	minister SoZa-EMC	
		okt		
Instelling Cie van preadvies	RvE	27-10		
		nov		
Cie van preadvies RvE:	interne leden	08-11	RCE (uitnodigingsbeleid)	
	EB/RCE	10-11		
Cie van preadvies RvE:		12-11		
uitnodigen van externe leden				
		23/29-11	RCE-EMC	herschrijven nota WG I
		dec		
		12-12	RCE-EMC	overleg nota CSV
nota CSV (wet. bur. KVP)	Cie van preadvies: WG II	15-12		
nota CSV:	De Kort (cie preadvies, overleg met KVP afstand te nemen van nota)			
	Cie van preadvies: WG IV	23-12		
		1961		

- Legenda** bijlagen 13c en 13d
- CSV = Centrum voor Staatkundige Vorming (wetenschappelijk bureau KVP)
- EB = Emigratiebestuur
- EMC = Emigratiecommissariaat
- ICLE = Istituto Nazionale di Credito per il Lavoro Italiano all'Estero
- KVP = Katholieke Volks Partij
- MR = ministerraad
- RCE = (regerings)commissaris voor de emigratie

Bijlage 13d
Tijdslijn 1961 casus 3 hoofdstuk 7

informatie	(civil society)spelers		spelers (overheid)	informatie
		1961		
Nota Pen (WG I, pro-emigratie)		jan	RCE	contact Fockema Andreae (WGIII) inzake internat. krediet emigranten
Nota Meier (WG II, contra-emigratie)		feb		
Cie van preadvies RvE:	1 ^e plenaire	10-02		
Publicatie nota Pen als artikel →	TK: begroting 1961 →	mrt	KVP neemt afstand nota CSV	
	WG III		RCE →	Fockema Andreae in contact ICLE
Minderheidsnotities ← werkgevers cie RvE		april		
Artikel Meier (mei) ← werkgevers cie RvE		mei		
Cie van preadvies RvE: 2 ^e plenaire				
		25-05	RCE → Fockema Andreae →	ICEM-informatie
		juni		
Cie van preadvies RvE:	3 ^e plenaire	13-06		
Cie van preadvies RvE:	4 ^e plenaire	29-06		
		juli		
	EB/RCE	11-07		
		14-07	Ministerraad	
Eindrapport Cie van preadvies +	RvE	21-07	minister SoZa	eindrapport
		aug		
Volkskrantartikel adviesRvE (lek EWMeier?)		03-08		
		sep		
		04-09	RCE/EMC/minister Soza →	nota aan MR
Eindrapport RvE	EB/RCE	14-09		
		15-09	Ministerraad bespreekt eindrapport+nota	
Brief aan Minister SoZa/TK	VNW	21-09		
		okt		
		nov		
		dec		
	TK begroting 1962	12-12	emigratie beleid op basis van	
	eindrapport	13-12	RvE (positief emigratiebeleid)	
		1962		

[vervolg]

RvE = Raad voor de Emigratie (NB: RCE=vicevoorzitter)

SoZa = Sociale Zaken

TK = Tweede Kamer

VNW = Verbond van Nederlandse Werkgevers

WG = Werkgroep

GRAFIEKEN EN SCHEMA'S

Grafiek 1	Werkloze beroepsbevolking 1945-1967	54
Grafiek 2	Werkloosheidspercentage 1945-1967	57
Grafiek 3	Emigratiegezindheid 1945-1967	57
Grafiek 4	Vertrekcijfers CBS en NED 1945-1967	58
Grafiek 5	Emigratie van Nederlanders naar Australië, CBS en NED cijfers 1945-1967	77
Grafiek 6	Emigratie van Nederlanders naar Canada, CBS en NED cijfers 1945-1967	77
Grafiek 7	Emigratie van Nederlanders naar Australië, Canada en Europa 1948-1967	78
Schema 1	Het Nederlandse emigratiebestel en voorlopers 1913-1992	46
Schema 2	De organisatie van de Nederlandse emigratie 1945-1952	81
Schema 3	Het Nederlandse emigratiebestel 1952-1967	92
Schema 4	Het Intergovernmental Committee for European Migration: institutionele voorgangers en taakopvolger	126
Schema 5.1	Organisatievoorstel KNBTB oktober 1948: 'PBO-model'	237
Schema 5.2	Organisatievoorstel KNBTB juni 1949: 'CEC-model'	238
Schema 5.3	Organisatievoorstel Commissie Jongbloed november 1949	241

BRONNEN EN LITERATUUR

Digitale bestanden (laatst geraadpleegd 27-02-2014)

<http://resources.huygens.knaw.nl/buitenlandsepolitiek>
<http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000>
<http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies>
<http://resources.huygens.knaw.nl/ontwikkelingssamenwerking>
<http://resources.huygens.knaw.nl/socialezekerheid>
<http://www.dbnl.org>
<http://www.parlement.com> (persoonsgegevens politici)
<http://www.politiekcompendium.nl>
<http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen.aspx>
<http://www.ser.nl/nl/publicaties/jaarverslagen.aspx>
<http://www.statengeneraaldigitaal.nl>
<http://www.wrr.nl/publicaties/publicaties>
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/tractatenblad>
<http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=nl>
<https://www.dfat.gov.au/historical/doaftp.html>
<http://www.international.gc.ca/history-histoire/documents-documents.aspx>
<http://www.trumanlibrary.org/oralhist>

Interviews

Oral History Interview with David A. Morse, Wahington DC, 3 augustus 1977 door James R. Fuchs: <http://www.trumanlibrary.org/oralhist/morse3.htm> (geraadpleegd 27-02-2014)
 Oral History Interview with Harry N. Rosenfield, Washington DC, 23 juli 1980 door James R. Fuchs: <http://www.trumanlibrary.org/oralhist/rosenfld.htm> (geraadpleegd 27-02-2014)
 Oral History Interview with George L. Warren, Washington DC, 10 november 1972, door Richard D. McKinzie: <http://www.trumanlibrary.org/oralhist/warrengl.htm> (geraadpleegd 27-02-2014)
 Interview met M. Geiger, door L. van Efferink, oktober 2010: <http://www.exploringgeopolitics.org/interview-martin-geiger> (geraadpleegd 01-08-2013)
 Interview met B.P. Hofstede, 12-02-2007 door Marijke van Faassen
 Interview met J.E. Ellemers, 27-04-2007 door Marijke van Faassen
 Interview met J.F. van Campen, 08-12-2008 door Marijke van Faassen

Archieven Nederland

Atria Kennisinstituut voor Emancipatie en Vrouwengeschiedenis (Atria) Amsterdam

archief Nederlandse Vrouwen Comité, nummer toegang 118
 archief E.W. Wijnaendts Francken-Dyserinck, nummer toegang 204
 archief Nederlandse Christen Vrouwen Bond, nummer toegang 251
 archief Christen Jonge Vrouwen Federatie (YWCA), nummer toegang 470

Brabants Historisch Informatie Centrum (BHIC) Den Bosch

collectie Jan E. de Quay en familie, 1656-1987, nummer toegang 333
 archief Smits van Oyen, openbaar leven, nummer toegang 338

Historisch Centrum Overijssel (HCO) Zwolle

archieven Provinciaal Bestuur van Overijssel, nummer toegang 25.2

Historisch Documentatiecentrum Nederlands Protestantisme (HDNP) Amsterdam

archief Vereniging van Protestants-Christelijke Werkgevers (VPCW),
 nummer toegang 332
 archief Christelijke Emigratie Centrale (CEC), nummer toegang 492
 archief Christelijke Boeren- en Tuindersbond (CBTB), nummer toegang 544

Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG) Amsterdam

archief Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV)
 archief Stichting van de Arbeid
 archief Vrouwenbond Partij van de Arbeid
 collectie H. Neuteboom

Katholiek Documentatie Centrum (KDC) Nijmegen

archief Katholieke Centrale Emigratie Stichting (KCES), collectie 46
 archief Centrum Nederlandse Katholieke Vrouwenbeweging (CNKV),
 collectie 210
 archief Katholieke Arbeidersbeweging/Nederlands Katholiek Vakverbond
 (KAB/NKV), collectie 370
 archief Algemene Emigratie Centrale (AEC), collectie 759
 archief W.L.P.M. de Kort, collectie 762
 archief Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond (KNBTB),
 collectie 863
 archief Algemene Katholieke Werkgevers Vereeniging (AKWV), collectie 917
 archief Nederlands Katholiek Ondernemersverbond (NKO), collectie 934
 verzameling Losse Archivalia (LARC)

(LTO-Nederland)¹

semi-statisch archief Koninklijk Nederlands Landbouw-Comité

Nationaal Archief (NA) Den Haag²

archief Ministerraad, nummer toegang 2.02.05.02

archief Algemene Rekenkamer, nummer toegang 2.02.15

archief Ministeries voor Algemeene Oorlogsvoering van het Koninkrijk (AOK)
en van Algemene Zaken (AZ): Kabinet van de Minister-President
(AZ/KMP), nummer toegang 2.03.01

archief Ministerie van Binnenlandse Zaken, Bureau voor Nationale Veiligheid
(BNV), (1933) 1945-1946 (1980), nummer toegang 2.04.80

archief Ministerie van Binnenlandse Zaken, Afdeling Binnenlands Bestuur,
nummer toegang 2.04.57

archief Gezantschap Canada, 1939-1954, nummer toegang 2.05.50.01

archief Ministerie van Buitenlandse Zaken: Code-archief 1945-1954,
nummer toegang 2.05.117

archief Sociaal-Economische Raad, nummer toegang 2.06.064

archief Ministerie van Handel, Nijverheid en Landbouw te Londen, 1940-1945,
nummer toegang 2.06.078

archief Ministerie van Economische Zaken: Centraal Archief,
nummer toegang, 2.06.087

1 Het semi-statisch archief van het KNLC, zoals berustend bij LTO-Nederland is voor het eerst onderzocht in november 2005. Met de opheffing van LTO-Nederland eind december 2005 is het archief in opslag gegaan.

2 Het archiefonderzoek in de archieven van de Directie voor de Emigratie, de Nederlandse Emigratie Dienst, de Raad voor de Emigratie, het Emigratiebestuur van het ministerie van Sociale Zaken en het codearchief 1945-1954 van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft hoofdzakelijk plaatsgevonden op de departementen van Sociale Zaken en Buitenlandse Zaken, dat wil zeggen voordat deze archieven zijn bewerkt door het CAS in Winschoten voor overdracht aan het Nationaal Archief. Aangezien het CAS zo bereidwillig is geweest de dossierbenamingen waar mogelijk te handhaven, kon omnummering naar de nieuwe inventarisnummers relatief eenvoudig plaatsvinden. De omnummering is steekproefsgewijs gecontroleerd. In enkele gevallen zijn dossiers vermoedelijk onder algemene benamingen samengevoegd en als zodanig niet teruggevonden, in enkele gevallen bleken uitvoeringsdossiers vernietigd. In beide situaties is verwezen naar de oude inventarisnummers. Kopieën zijn in bezit van de auteur en kunnen opgevraagd worden.

- archief Ministerie van Economische Zaken: Centraal Plan Bureau,
nummer toegang 2.06.093
- archief Ministerie van Koloniën te Londen, nummer toegang 2.10.45
- archief Directie van de Landbouw: Algemene Zaken, 1905-1954,
nummer toegang 2.11.07.01
- archief Centrale Dienst van de Arbeidsinspectie: Commissiearchieven
1910-1945, nummer toegang 2.15.09
- archief Ministerie van Sociale Zaken, afdeling Werkverschaffing en
Steunverlening, nummer toegang 2.15.28
- archief Voorlopers Nederlandse Emigratie Dienst, nummer toegang 2.15.30
- archief Hoofdbureau Rijksarbeidsbureau; Centrale Dienst Directie
Arbeidsvoorziening; Centrale Commissie van Advies
Rijksarbeidsbureau; Centrale Commissie van Advies
Arbeidsvoorziening, (1928) 1945-1959 (1963), nummer toegang 2.15.46
- archief Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Dossiers van
Personeelsleden, ontslagen in de periode (1932) 1933-1991, nummer
toegang 2.15.56
- archief Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie voor de
Emigratie, nummer toegang 2.15.68
- archief Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Raad voor de
Emigratie, nummer toegang 2.15.70
- archief Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Emigratiebestuur,
nummer toegang 2.15.71
- archief Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nederlandse
Emigratie Dienst, nummer toegang 2.15.72
- archief Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD),
nummer toegang 2.19.022
- collectie 156 A.M. Joeke, nummer toegang 2.21.094
- collectie 311 H.A. Korthals (1925-1976), nummer toegang 2.21.183.48
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) Den Haag³
archief Directie Emigratie (oud archief)

3 Voor de eerste drie archieven, zie noot 1. Het Kabinetsarchief berust nog bij het departement.

archief Emigratiebestuur (oud archief)
 archief NED (oud archief)
 CDOI-archief (Kabinet en Algemene Zaken), Bureau Organisatie

Nederlands Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies (NIOD), Amsterdam

archief Nederlandse Unie, collectie 181
 archief Commissie voor de Perszuivering (CPZ), collectie 194

Protestantse Kerk Nederland, Protestants Landelijk Dienstencentrum (PKN, PLD) Utrecht, hulpdepot Wierden

archief Hervormde Emigratie Commissie (Wierden)

Roosevelt Study Center (RSC) Middelburg

Henry van Stekelenburg Collection

Tresoar, Fries Historisch en Letterkundig Centrum, Leeuwarden

archief T. Cnossen

Archieven Australië

National Library Australia (NLA) Canberra

Greenhalgh papers, Manuscript (MS) 8863

National Archives of Australia (NAA) Canberra

Department of Immigration, Series A446, Correspondence files

Department of Postwar Reconstruction, Series A9816, Correspondence files

Archieven Canada

Archives of Ontario Toronto

Department of Planning and Development Ontario, Hungarian Refugee
 program files, RG 9-3

Department of Planning and Development Ontario, Immigration Branch
 policy files, RG 9-6

Library and Archives Canada, voorheen National Archives Canada (NAC) Ottawa

Department of Citizenship and Immigration, Deputy Minister's Office, RG 26
 Government of Canada, Immigration Branch, RG 76

Gedrukte seriële stukken

Handelingen Eerste Kamer (HEK)
Handelingen Tweede Kamer (HTK)
Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen (pbEG)
Staatsblad (Stb.)
Tractatenblad (Trb.)

Literatuur

- Aerts, M., *De politiek van de katholieke vrouwenemancipatie. Van Marga Klompé tot Jacqueline Hillen* (Amsterdam 1994).
- Aerts, R., 'Civil society or democracy? A Dutch paradox', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden (BMGN)* 125 (2010) 209-236.
- Aerts, R. e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-2012* (Nijmegen 1999).
- Albeda, W. i.s.m. R. Bouwman en M. van den Toorn, *Ik en de verzorgingsstaat. Herinneringen van Wil Albeda* (Amsterdam 2004).
- Albeda, W., en M.D. ten Hove, *Neocorporatisme. Evolutie van een gedachte, verandering van een patroon* (Kampen 1986).
- Alcock, A., *A history of the International Labour Organisation* (London 1971).
- Alink, F.B., *Crisis als kans? Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland* (Amsterdam 2006).
- Andela, G.M., *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk. De heroïsche jaren van de ruilverkavelingen in Nederland* (Bussum 2000).
- Andeweg, R.B., en G.A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands* (3^e druk; New York 2009).
- Arendsen, G., en A. Geul, 'Corporatisme' in: T. Akkermans en P.W.M. Nobelen ed., *Corporatisme en verzorgingsstaat* (Leiden/Antwerpen 1983) 46-70.
- Arnoldus D., *In goed overleg. Het overleg over de sociale zekerheid in Nederland vergeleken met België 1967-1984* (Amsterdam 2007).
- Arnoldus, D., K. Davids, G. Vercauteren en I. Wijnens, 'De groei van de overlegeconomie in Nederland en België. Een overzicht van ontwikkelingen in het onderzoek', *TSEG* 1 (2004) nr. 1, 76-109.

- Ashutosh, I., en A. Mountz, 'Migration management for the benefit of whom? Interrogating the work of the international organization for migration', *Citizenship Studies* vol. 15, 1 (Ontario 2011) 21-38.
- Bade, K.J., 'Die Deutsche überseeische Massenauswanderung im 19. und frühen 20. Jahrhundert: Bestimmungsfaktoren und Entwicklungsbedingungen', in: K.J. Bade ed., *Auswanderer, -Wanderarbeiter-gastarbeiter. Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*. Referate und Diskussionsbeiträge des Internationalen Wissenschaftlichen Symposiums 'Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland?' An der Akademie für Politische Bildung Tutzing, 18.-21. Oktober 1982 (Ostfildern 1984) 259-299.
- Baehr, P., 'De rol van internationale organisaties sinds 1945', in: D. Bosscher, H. Renner, R. Wagenaar ed., *De wereld na 1945* (4^e bijgewerkte druk; Utrecht 2000) 39-60.
- Bank, J., *Opkomst en ondergang van de Nederlandse Volksbeweging (NVB)* (Deventer 1978).
- Barnouw, D., *Oostboeren, zeegermanen en turfstekers. Kolonisatie tijdens de Tweede Wereldoorlog* (Amsterdam 2004).
- Becker, U., 'Theoriën over politieke macht. Een beschouwing van pluralisme, machtselitetheorie en marxisme', in: U. Becker en Ph. van Praag ed., *Politologie. Basisthema's en Nederlandse politiek* (Apeldoorn 2006) 104-125.
- Bekke, A.J.G.M., *De betrouwbare bureaucratie. Over veranderingen van bureaucratische organisaties en ontwikkelingen in het maatschappelijk bestel* (Alphen aan den Rijn 1990).
- Bekke, A.J.G.M., J.L.M. Hakvoort en J.M. de Heer ed., *Departementen in beweging* (Den Haag 1994).
- Bekke, A.J.G.M., J. de Vries, G.H.J.M. Neelen, *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak* (Alphen aan den Rijn 1994).
- Bekkum, R. van, *Tussen vraag en aanbod. Op zoek naar de identiteit van de arbeidsvoorzieningsorganisatie* (Den Haag 1996).
- Bergh, J. Th.J. van den, 'Geoctroyeerde grondwet, geoctroyeerde participatie', (keynotespeech Kossmann-instituut 30-05-2008).
- Berghuis, C.K., *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid. Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956* (Amsterdam 1999).

- Berghuis, C.K., 'Ingegeven door angst. Het naoorlogse vluchtelingenbeleid in Nederland 1945-1956', in: S. Poldervaart, H. Willemse en J. W. Schilt ed., *Van hot naar her. Nederlandse migratie, vroeger nu en morgen* (Amsterdam 2001) 32-49.
- Berkel, K. van, L. de Goei, 'The International Relevance of Dutch History: Introduction', *BMGN* 125 (2010) special issue 2-3 *The international relevance of Dutch history*, edited by Klaas van Berkel and Leonie de Goei, 3-5.
- Bevir, M., en R.A.W. Rhodes, *Interpreting British governance* (London 2003).
- Beyens, N., *Overgangspolitik. De strijd om de macht in Nederland en Frankrijk na de Tweede Wereldoorlog* (Amsterdam 2009).
- Biografisch Woordenboek van Nederland (BWN)*, J. Charité, A.J.C.M. Gabriëls ed. (Amsterdam, Den Haag 1985-2001) <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000>
- Blom, J.C.H., 'Vernietigende kracht en nieuwe vergezichten. Het onderzoeksproject verzuiling op lokaal niveau geëvalueerd', in: J.C.H. Blom en J. Talsma ed., *De verzuiling voorbij. Godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw* (Amsterdam 2000) 203-236.
- Blömker, M., *Local Governance in internationaler Perspektive. Akteure, Strukturen, Prozesse im deutsch-niederländischen Vergleich* (Münster 2010).
- Boer, M.M. den, 'Zelfstandige bestuursorganen uit de zelfkant van de democratie', Preadvies VAR in: VAR-reeks 118, *Zbo's, verzelfstandiging en privatisering* (Alphen aan den Rijn 1997).
- Bogaarts, M.D., 'Veraart, Johannes Antonius (1886-1955)' in: BWN. <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn1/veraart> [versie 10-02-2012].
- Bonjour, S.A., *Grens en gezin. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005* (Maastricht/Amsterdam 2009).
- Boonstra, K., *The ILO and the Netherlands: Different views concerning government influence on the relationship between workers and employers* (Leiden 1996).
- Bosch, M., 'Domesticity, Pillarization and Gender. Historical Explanations for the Divergent Pattern of Dutch Women's Economic Citizenship', *BMGN* 125 (2010) 269-300.
- Bossenbroek, M.P., *De meelstreep. Terugkeer en opvang na de Tweede Wereldoorlog* (Amsterdam 2001).

- Bossenbroek, M.P., 'Archieven zonder grenzen' in: A.C.M. Kappelhof ed., *Oorlogsgetroffenen WO2. Terugkeer, opvang, nasleep* (Amsterdam/Den Haag 2010) 63-69.
- Bots, A.C.A.M., 'Rhijn, Arie Adriaan van (1892-1986)', in: BWN. <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn3/rhijn> [versie 10-02-2012].
- Bottenburg, M. van, 'Aan den Arbeid!' *In de wandelgangen van de Stichting van de Arbeid 1945-1995* (Amsterdam 1995).
- Bottenburg, M. van, G. de Vries en A. Mooij, *Zorg tussen staat en markt. De maatschappelijke betekenis van de Ziekenfondsraad, 1949-1999* (Zutphen 1999).
- Bouscaren, A.T., *International Migrations since 1945* (New York 1963).
- Bovens, M.A.P., W. Derksen, W. Witteveen, F. Becker, P. Kalma, *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing* (Amsterdam 1995).
- Boxum, J.L., J. de Ridder en M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten. Verslag van een onderzoek naar de praktijk van zelfstandige bestuursorganen, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken* (Deventer/Groningen 1989).
- Bregman, M., *Naar nieuwe vormen en gedachten. Willem Banning, een onderzoek naar zijn sociaal-democratisch denken 1926-1959* (doctoraalscriptie VU; Amsterdam 1989).
- Brink, A. van den, *Structuur in beweging: het landbouw-structuurbeleid in Nederland 1945-1985* (Wageningen 1990).
- Broekema, N., *De roepstem van Zuid-Afrika. Een onderzoek naar motieven van naar Zuid-Afrika emigrerende Nederlanders* (masterscriptie RUL; Leiden 2007).
- Brubaker, R., 'Comments on "Modes of immigration politics in liberal democratic states"', *International Migration Review*, 29 nr. 4 (1995) 903-908.
- Burger, J., *Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Profiel van een ministerie* (Den Haag 1993).
- Bussemaker, J. en R. Voet ed., *Gender, participation and citizenship in the Netherlands* (Aldershot 1998).
- Bussemaker, J., 'Gender and the separation of spheres in the twentieth century Dutch society: pillarisation, welfare state formation and individualisation', in: *ibidem*, 25-37.

- Buijs, G., 'Civil Society. De herontdekking van de vrije associaties', in: G. Buijs, P. Dekker en M. Hooghe ed., *Civil Society. Tussen oud en nieuw* (Amsterdam 2009) 21-43.
- Caljé, P.A.J., en J.C. den Hollander, *De nieuwste geschiedenis. Vanaf 1870 tot heden* (Zwolle 1990).
- Camphuis, W.A.F., *Tussen analyse en opportuniteit. De SER als adviseur voor loon- en prijspolitiek* (Nijmegen 2008).
- Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1955* (Den Haag 1955).
- Centrum voor Staatskundige Vorming, *Emigratiebeleid en werkgelegenheid* (Den Haag 1961).
- Chhotray, V. en G. Stoker, *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach* (New York 2009).
- Cnossen, T., 'Emigratie en een daarbij passend beleid', *Sociaal Maandblad Arbeid* 17 (1962) 204-209.
- Cnossen, T., *Rapport van de commissie ter bestudering van de agrarische emigratie*. Uitgebracht in opdracht van het Emigratiebestuur (Den Haag 1957).
- Cohen, H.F., 'Troelstra, Pieter (1860-1930)', in: BWN. <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn1/troelstra> [versie 10-02-2012].
- Cometti, E., 'Trends in Italian Migration', *The Western Political Quarterly*, vol. 11, 4 (December 1958) 820-834.
- Daele, J. van, 'The International Labour Organization (ILO) in Past and Present Research', *International Review of Social History*, vol. 53, 3 (December 2008) 485-512.
- Dalen, H. van en K. Henkens, *Weg uit Nederland. Emigratie aan het begin van de 21^e eeuw* (Amsterdam 2008).
- Dam, P.H. van, 'Een wankel vertoog. Over ontzuiling als karikatuur', *BMGN*, 126 (2011) 52-77.
- Dam, P.H. van, *Staat van verzuiling. Over een Nederlandse mythe* (Amsterdam 2011).
- De gaande man. Gronden van de emigratiebeslissing. Rapport naar aanleiding van een onderzoek verricht in opdracht van de regeringscommissaris voor de emigratie met een inleiding door prof. dr. Sj. Groenman* (Den Haag 1958).
- Dekker, P., 'Empirische verkenningen. De civil society vergeleken' in: G. Buijs, P. Dekker, M. Hooghe *Civil Society. Tussen oud en nieuw* (Amsterdam 2009) 73-93.

- Delden, A.Th., van en J. Kooiman ed., *Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag*. WRR V41, Voorstudies en achtergronden (Den Haag 1983). <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/adviesorganen-in-de-politieke-besluitvorming-symposiumverslag>
- Delfgaauw, G.Th.J., 'Emigratie als bijdrage tot vermindering van den bevolkingsdruk in Nederland', *The Economist* 101 (1953) 337-359; 436-464.
- Derks, M., "'Ik was altijd mijzelf – ik denk omdat ik de dochter van mijn vader was" Maria van Nispen tot Sevenaer-Ruys de Beerenbrouck', in: M. Derks, C. Alkes, A. van Heyst ed., *Roomse dochters. Katholieke vrouwen en hun beweging* (Baarn 1992) 13-50.
- Derkzen, P., *The politics of rural governance. Case studies of rural partnerships in the Netherlands and Wales* (Wageningen 2008).
- Deursen, A. Th. van, *Een hoeksteen in het verzuild bestel. De Vrije Universiteit 1880-2005* (Amsterdam 2005).
- Documenten betreffende de Buitenlandse Politiek van Nederland 1919-1945, periode A 1919-1930*, J. Woltring ed., RGP Grote Serie 181 (Den Haag 1983). <http://resources.huygens.knaw.nl/retroboeken/bupo>
- Documenten betreffende de Buitenlandse Politiek van Nederland 1919-1945, periode B 1931-1940*, B.G.J. de Graaff ed., RGP Grote Serie 234 (Den Haag 1996). <http://resources.huygens.knaw.nl/retroboeken/bupo>
- Documenten betreffende de Buitenlandse Politiek van Nederland 1919-1945, periode C 1940-1945*, M. van Faassen, A.E. Kersten, A.F. Manning, R.J.J. Stevens ed., RGP Grote Serie 172, 208, 235, 253, 254 (Den Haag 1980-2004). <http://resources.huygens.knaw.nl/retroboeken/bupo>
- Documents on Australian Foreign Policy (DAFP)* vol. VII-1944. <https://www.dfat.gov.au/publications/historical/volume-07/>
- Documents on Australian Foreign Policy (DAFP)* vol. X-july-december 1946. <https://www.dfat.gov.au/publications/historical/volume-10/>
- Documents on Canadian External Relations (DCER)* vol. 17 – 1951, G. Donaghy ed. <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/faitc-aecic/history/2013-05-03/www.international.gc.ca/departement/history-histoire/dcer/1951/menu-en.asp>
- Documents on Canadian External Relations (DCER)* vol. 23 – 1956-1957 part II, G. Donaghy ed. <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/faitc-aecic/history/2013-05-03/www.international.gc.ca/departement/history-histoire/dcer/1957/introduction-en.asp>

- Doorn, J.A.A. van, 'Corporatisme en technocratie. Een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek' in: J.A.A. van Doorn, *Nederlandse democratie. Historische en sociologische waarnemingen*, J. de Beus en P. de Rooij ed. (Amsterdam 2009) 199-222.
- Duffhues, T., en A. Felling en J. Roes, *Bewegende patronen. Een analyse van het landelijk netwerk van katholieke organisaties en bestuurders 1945-1980* (Baarn 1985).
- Duffhues, T., *Voor een betere toekomst. Het werk van de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond voor bedrijf en gezin, 1896-1996* (Nijmegen 1998).
- Duyvendak, J.W. en I. de Haan ed., *Maakbaarheid: Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving* (Amsterdam 1997).
- Duyvendak, J.W. en I. de Haan, 'Van vervlechting tot ontknoping?' in: *ibidem*, 167-179.
- Dijkstra, G.S.A. en F. M. van der Meer, 'Functionele decentralisatie' in: H. Daalder, C.J.M. Schuyt ed., *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland* (Alphen aan den Rijn 1986-2004) [versie 1997-12-01] C0700-1 – C0700-41. www.politiekcompendium.nl
- Elich, J.H., *Aan de ene kant, aan de andere kant. De emigratie van Nederlanders naar Australië 1946-1986* (Delft 1987).
- Elich, J.H., 'Internationale migratiegegevens. Enkele moeilijkheden en mogelijkheden', *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur* 9 (1983) 13-16.
- Elich, J.H. en P.W. Blauw, *Emigreren* (Utrecht 1983).
- Elie, J.H., 'The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration', *Global Governance* 16 (2010) 345-360.
- Ellemers, J.E., 'Besprekingsartikel: Studies over verzuiling. De stand van zaken aan het eind van de jaren negentig', *Sociologische gids* 45 (1998) 426-439.
- Ellemers, J.E., 'Groenman 25 jaar hoogleraar', in: J.E. Ellemers e.a. ed., *Perpetuum mobile. Thema's en toepassingen in de sociologie van Groenman* (Assen 1974) 1-6.
- Ellemers, J.E., 'Migratie van en naar Nederland in historisch perspectief, een beknopt overzicht', *TvG* 100 (1987) 322-330.
- Emigratie. Verslag over de werkzaamheden van de organen voor de Emigratie 1953-1967*. Eerder verschenen als: *Verslagen van de organen voor de Emigratie* (Den Haag 1954-1968).

- Emigratie van agrariërs. Verslag van de studieconferentie op 26 en 27 september 1955 in het voormalige paleis Noordeinde te 's Gravenhage* (Den Haag 1955).
- Engelen, Th.L.M., 'Hofstee, Evert Willem (1909-1987)', in: BWN. <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemma/bwn5/hofstee> [versie 10-02-2012].
- Engelen, Th.L.M., 'Stiekem en met mate? Huwelijk en voortplanting in Nederland tijdens de jaren vijftig', in: P. Luykx en P. Slot ed., *Een stille revolutie? Cultuur en mentaliteit in de lange jaren vijftig* (Hilversum 1997) 131-147.
- Engelen, Th.L.M., *Van 2 naar 16 miljoen mensen. Demografie van Nederland 1800-nu* (Amsterdam 2009).
- Evans, R., 'The White Australia Policy', in J. Jupp ed., *Encyclopedia of the Australian people* (Cambridge 2001) 44-49.
- Eijk, C.J. van, 'Counter-Inflation Policy in the Netherlands', in: R.T. Griffiths ed., *The Economy and Politics of the Netherlands since 1945* (Den Haag, 1980) 61-85.
- Eijl, C.J. van, en L. Lucassen, 'Holland beyond the borders: emigration and the Dutch state, 1850-1940', in: N.L. Green en F. Weil, *Citizenship and those who leave. The politics of emigration and expatriation* (Urbana and Chicago 2007) 156-175.
- Eijl, C.J. van, *Al te goed is buurmans gek. Het Nederlandse vreemdelingenbeleid 1840-1940* (Amsterdam 2005).
- Eijl, C.J. van, *Maandag tolereren we niets meer. Vrouwen arbeid en vakbeweging 1945-1990* (Amsterdam 1997).
- Eijl, C.J. van, *Tussenland. Illegaal in Nederland 1945-2000* (Hilversum 2012).
- Faassen, M. van, 'Achter de feiten aan. Emigratiebeleid en emigrantenlevens in archieven', *Nationaal Archief Magazine* 4 (2005) 4-9.
- Faassen, M. van, 'Min of meer misbaar. Naoorlogse emigratie vanuit Nederland: achtergronden en organisatie, particuliere motieven en overheidsprikkels, 1946-1967' in: S. Poldervaart, H. Willemse en J. W. Schilt ed., *Van hot naar her. Nederlandse migratie, vroeger nu en morgen* (Amsterdam 2001) 50-67.
- Faassen, M. van, 'Geregistreerde emigrantenlevens. Behartiging van Nederlanders in het naoorlogse Australië', in: B.G.J. de Graaff en D. Hellema, *Instrumenten van buitenlandse politiek. Achtergronden en praktijk van de Nederlandse diplomatie* (Amsterdam 2007) 22-30.

- Faassen, M. van, 'Jongens van de Witt. Selling images from both sides' (paper Den Haag 2006). <https://huygensnetherlandshistory.academia.edu/MarijkevanFaassen/Papers>
- Faassen, M. van, 'Vrouwen in den Vreemde. Emigratievoorlichting door het Nederlandse Vrouwencomité', *Spiegel Historiae* 37 (2002) 325-329.
- Faassen, M. van, 'Het zoutende zout. Emigratie tussen missie en bevolkingspolitiek' (paper Utrecht 2009). <https://www.yumpu.com/nl/document/view/20110471/het-zoutende-zout-emigratie-tussen-missie-en-historicinl>
- Feldblum, M., 'Passage-Making and Service Creation in International Migration.' Draft Working Paper 40th Annual Convention of the International Studies Association, Washington, DC, February 16-20 (1999).
- Fennema, M. en J. Rhijnsburger, *Dr. Hans Max Hirschfeld. Man van het Grote Geld* (Amsterdam 2007).
- Fortuyn, W.S.P., *Sociaal-economische politiek in Nederland 1945-1949* (Alphen aan den Rijn 1981).
- Freeman, G.P., 'Modes of immigration politics in liberal democratic states', *International Migration Review*, 29 nr. 4 (1995) 881-902.
- Freund, A., *Aufbrüche nach dem Zusammenbruch. Die deutsche Nord-Amerika-Auswanderung nach dem Zweiten Weltkrieg* (Göttingen 2004).
- Gabaccia, D.R., *Italy's many diasporas* (London 2000).
- Galema, A., *Frisians to American 1880-1914. With the baggage of the Fatherland* (Groningen 1996).
- Gastelaars, M., *Een geregeld leven. Sociologie en sociale politiek in Nederland 1925-1968* (Amsterdam 1985).
- Geddes, A., 'Borders, territory and migration in the European Union. From the politics of migration in Europe to the European politics of migration, in O. Schmidtke and S. Ozcurumez ed., *Of States, rights and social closure: Governing migration and citizenship*, (Basingstoke 2008) 205-224.
- Geiger, M., en A. Péroud ed., *The Politics of International Migration Management* (Basingstoke 2010).
- Georgi, F. en S. Schatral, 'Patterns and Effects of IOM's Migration Management Project. Towards a framework of radical critique'. Abstract paper conferentie 'Migration Management and its discontents' 12-13 november 2011 (Osnabuck).

- Georgi, F. 'For the benefit of some. The International Organization for Migration and its Global Migration Management' in: M. Geiger en A. Pécoued ed., *The Politics of International Migration Management* (Basingstoke 2010) 45-72.
- Ghebali, V.-Y., *International Labour Organisation (ILO). A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies* (Dordrecht/Boston/London 1989).
- Gier, E. de, *De sociologische interventie. Wetenschap en sociaal beleid* (Amsterdam 2001).
- Goedings, S.A.W., *Labor Migration in an Integrating Europe. National Migration Policies and the Free Movement of Workers 1950-1968* (Den Haag 2006).
- Goedings, S.A.W., 'Controlemechanismen en de regulering van arbeidsmigratie. Een vergelijking tussen nationaal immigratiebeleid en het Europese vrije verkeer van werknemers, 1950-1968', *Leidschrift* 22 (2007) 167-183.
- Goethals, A.L.J., *Nederland als emigratieland. Rapport no. 21, uitgebracht ten behoeve van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstukken* (z.p. 1976).
- Goorden, C.P.J., 'Verzelfstandiging, naar een doorzichtig en geregeld bestuur', in: C.P.J. Goorden, M.M. den Boer en F.K. Buijn ed., *Zbo's verzelfstandiging en privatisering, preadviezen VAR-reeks 118* (Alphen aan den Rijn 1997) 7-124.
- Graaff, B.G.J. de, *Kalm te midden van woeste golven. Het ministerie van Koloniën en zijn taakomgeving 1912-1940* (Den Haag 1997).
- Green, N.L., 'The politics of exit: reversing the immigration paradigm', *Journal of Modern History* 77 (June 2005) 263-289.
- Green N.L. en F. Weil, *Citizenship and those who leave. The politics of emigration and expatriation* (Urbana/Chicago 2007).
- Prof. dr. G.M.J. Veldkamp, *Herinneringen 1952-1967. Le carnaval des animaux politiques*, P.G.T.W. van Griensven en J.M.M.J. Clerx ed. (Den Haag 1993).
- Grondwetscommissies 1883-1983*, digitale onderzoeksgids bewerkt door M. van Faassen, K. van Leeuwen en J.P. de Valk. <http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids>
- Guy Peters, B., 'Governance as political theory', in: D. Levi-Faur ed., *Oxford Handbook of Governance* (Oxford/New York 2012) 19-32.

Gijzenbergh, J., *Persvrijheid in het interbellum* (masterscriptie RUN; Nijmegen 2008).

Haan, I. de, *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam 2003).

Haan, I. de, 'De maakbaarheid van de samenleving en het einde van de ideologie, 1945-1965', in: J.W. Duyvendak en I. de Haan ed., *Maakbaarheid: Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving* (Amsterdam 1997) 89-103.

Haan, I. de, 'Treub en de sociaal-democratisering van de maakbaarheid', in: *Ibidem*, 73-88.

Haan, I. de 'Verplaatste democratie? Politieke representatie in functionele organen', in: R. Aerts en P. de Goede, *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013) 89-107.

Haan, I. de, *Zelfbestuur en staatsbeheer. Het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw* (Amsterdam 1993).

Hartland, J.A.A., *De geschiedenis van de Nederlandse emigratie tot de tweede wereldoorlog* (S.l. 1959).

Have, W. ten, *De Nederlandse Unie. Aanpassing, vernieuwing en confrontatie in bezettingstijd 1940-1941* (Amsterdam 1999).

Haveman, B.W., 'Arbeid, arbeider en volksgemeenschap', *Het Gemeenebest. Maandblad voor het Nederlands volksgeheel en tot bevordering van de volksgemeenschap* 1 (1939) no. 4 en 5, 99-109; 139-152.

Hawkins, F., *Canada and Immigration: Public Policy and Public Concern* (Montreal 1972).

Hawkins, F., *Critical years in immigration. Canada and Australia compared* (Kingston 1989).

Heeren, H.J., *Bevolkingsgroei en bevolkingsbeleid in Nederland* (Utrecht 1985).

Heeren, H.J., 'Groenman als demograaf', in: J.E. Ellemers e.a. ed., *Perpetuum mobile. Thema's en toepassingen in de sociologie van Groenman* (Assen 1974) 60-66.

Heide, F.J. ter, *Ordering en verdeling. Besluitvorming over sociaal-economisch beleid in Nederland 1949-1958* (Groningen/Kampen 1986).

Heim, S., 'Projekt 'M' – Roosevelt's Pläne zur globalen Migrationsregulierung', *Leidschrift* 22 (2007) 123-140.

- Heinemeijer, W.F., 'Veen, Henri Nicolaas ter (1883-1949)', in: BWN. <http://resources.huylgens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn3/veen> [versie 10-02-2012].
- Hellema, D.A., *Buitenlandse politiek van Nederland. De Nederlandse rol in de wereldpolitiek* (3^e druk; Amsterdam 2006).
- Hellemans, S., 'Zuilen en verzuiling in Europa', in: U. Becker en Ph. van Praag ed., *Politologie. Basisthema's en Nederlandse politiek* (Apeldoorn 2006) 239-266.
- Hen, P.E. de, *Actieve en re-actieve industriepolitiek in Nederland. De overheid en de ontwikkeling van de Nederlandse industrie in de jaren dertig en tussen 1945 en 1950* (Amsterdam 1980).
- Hendriks, F., *Beleid, cultuur en instituties. Het verhaal van twee steden* (Leiden 1996).
- Hertog, J. den, *Cort van der Linden (1846-1935). Minister-president in oorlogstijd. Een politieke biografie* (Amsterdam 2007).
- Hertogh, M., 'Geene wet maar de Heer!'. *De confessionele ordening van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel (1870-1975)* (Den Haag 1998).
- Hilberdink, K., 'Ik ben een vreemdeling. Ik sta apart' *Een biografie van Paul Rodenko (1920-1976)* (Amsterdam 2000).
- Hoerder, D., *Cultures in contact. World migrations in the second millennium* (Durham/London 2002).
- Hofstede, B.P., 'Een verbanner verbannen 1980' in: Peter Hofstede, *Lief Nederland. Een verschuivend tijdsbeeld* (selectie van 100 columns, eerder verschenen in het Nieuwsblad van het Noorden tussen 1973 en 2002 onder de naam Stuurman aan wal) (Groningen 2006) 35-36.
- Hofstede, B.P., *Thwarted exodus. Post-war overseas migration from the Netherlands* (Den Haag 1964).
- Hofstee, E.W., 'Netherlands' in: B. Thomas ed., *Economics of International Migration. Proceedings of a Conference held by the International Economics Association* (London 1958) 96-107.
- Hofstee, E.W., 'Steinmetz, Sebald Rudolph (1862-1940)', in: BWN. <http://resources.huylgens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn2/steinmetz> [versie10-02-2012].
- Hollifield, J.F., 'The Politics of International Migration. How Can We Bring the State Back In?', in: C.B. Brettell and J.F. Hollifield, ed., *Migration Theory. Talking Across Disciplines* (New York 2000) 137-185.

- Hupe, P., *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslag van beleid* (Assen 2007).
- Inklaar, F., *Van Amerika geleerd. Marshall-hulp en kennisimport in Nederland* (Zwanenburg/Den Haag 1997).
- Jaarboek van het Departement van Buitenlandse Zaken* (Den Haag 1949/1950 – 1967/1968).
- Jaarverslag Koninklijk Nederlands Landbouw Comité* 1947, 1948, 1950.
- Jaarverslag Stichting voor den Landbouw* 1945, 1948, 1954, 1955.
- Jaarverslag Stichting Volkshogeschool Allardsoog, Bakkeveen* 1939.
- Jacobson, H.K., *Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System* (New York 1979).
- Jonker, E., 'Interventie: sociologie in Nederland tussen wederopbouw en welvaartstaat', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 8 (1981) nr. 3, 537-566.
- Jonker, E., 'Professionalisering en sociale technologie: het ontstaan van een pretentie,' *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 8 (1981) nr. 2, 312-342.
- Jordens, A.-M., *Alien to citizen. Settling migrants in Australia, 1945-1975* (Sydney 1997).
- Kappelhof, A.C.M., 'Omdat het historisch gegroeid is. De Londense Commissie-Van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland (1937-1952)', *TSEG* 1 (2004) nr. 2, 71-91.
- Karatani, R., 'How history separated refugee and migrant regimes. In search of their institutional origins' *International Journal of Refugee law*, vol. 17, 3 (2005) 517-541.
- Keohane, R.O. en J.S. Nye, 'Transgovernmental Relations and international Organizations' *World Politics* vol. 27, 1 (October 1974) 39-62.
- Kersbergen, K. van, en B. Vis, 'Staat, macht en sociale politiek. De opbouw, groei en hervorming van de Nederlandse welvaartsstaat', in: U. Becker en Ph. van Praag ed., *Politologie. Basisthema's en Nederlandse politiek* (Apeldoorn 2006) 296-321.
- Kersten, A.E., *Buitenlandse Zaken in ballingschap. Groei en veranderingen van een ministerie 1940-1945* (Alphen aan den Rijn 1981).
- Kickert, W.J.M., *History of governance in the Netherlands: continuity and exceptions* (Den Haag 2004).

- Klein, M. van der, *Ziek, zwak of zwanger. Vrouwen en arbeidsongeschiktheid in Nederlandse sociale verzekeringen 1890-1940* (Amsterdam 2005).
- Klemann, H., *Nederland 1938-1948. Economie en samenleving in de jaren van oorlog en bezetting* (Amsterdam 2002).
- Klep, P., 'De Nederlandse katholieke boerenbonden en de agrarische gezinsproblematiek 1930-1962', in: T. Clemens, P. Klep en L. Winkeler ed., *Trajecta. Tijdschrift voor de geschiedenis van het katholieke leven in de Nederlanden*, 13 (Nijmegen 2004). Speciale editie: *Moeizame moderniteit. Katholieke cultuur in transitie. Opstellen voor Jan Roes (1939-2003)* 316-341.
- Kline, M.-J and S. Holbrook Perdue, *A guide to documentary editing* (Charlottesville 2008³, online edition). <http://gde.upress.virginia.edu>
- Klijnsma, M.H., *Om de democratie. De geschiedenis van de Vrijzinnig-Democratische Bond 1901-1946* (Amsterdam 2007).
- Knippenberg, H. en B.C. de Pater, *De eenwording van Nederland. Schaalvergroting en integratie sinds 1800* (Nijmegen 1988).
- Knott, J., 'Imperial Settlement, settlement 1851-1880' in: J. Jupp ed., *Encyclopedia of the Australian people* (Cambridge 2001) 35-39.
- Kocka, J., 'Naar een Europese civil society', in: G. Buijs, P. Dekker en M. Hooghe ed., *Civil Society. Tussen oud en nieuw* (Amsterdam 2009) 44-56.
- Koopmans, R., 'Paal en perk aan een bezweringsformule: naar een empirische invulling van de civil society', in: P. Dekker ed., *Civil Society. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk* (Rijswijk 1994) 283-311.
- Koops, E., *De dynamiek van een emigratiecultuur. De emigratie van gereformeerden, hervormden en katholieken naar Noord-Amerika in vergelijkend perspectief (1947-1963)* (Kampen/Hilversum 2010).
- Koops, E., 'De gereformeerde, katholieke, socialistische en liberale houding ten aanzien van het actieve emigratiebeleid van de Nederlandse overheid (1949-1962)', *Leidschrift* 22 (2007) 141-166.
- Körner, H., *Internationale mobilität der Arbeit. Eine Empirische und Theoretische Analyse der Internationalen Wirtschaftsmigration im 19. und 20. Jahrhundert* (Darmstadt 1990).
- Kossman, E.H. 'Volkssouvereiniteit aan het begin van het Nederlandse ancien regime' in: E.H. Kossman, *Politieke theorie en geschiedenis. Verspreide opstellen en voordrachten*, (Amsterdam 1987) 59-92.

- Krabbendam, J.L., *Vrijheid in het verschiet. Nederlandse emigratie naar Amerika 1840-1940* (Hilversum 2006).
- Krajenbrink, E.J., 'Haags bolwerk op Gronings boeren erf? De Gewestelijke Raden en het Landbouwschap 1945-1970', in: G. Collenteur e.a. ed., *Stad en Regio. Opstellen aangeboden aan prof. dr. Pim Kooij bij zijn afscheid als hoogleraar economische en sociale geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen* (Assen 2010) 241-252.
- Krajenbrink, E.J., *Het Landbouwschap. 'Zelfgedragen verantwoordelijkheid' in de land- en tuinbouw 1945-2001* (Nieuwerkerk aan de IJssel 2005).
- Kubik, J., 'The state and civil society. Tradition and new forms of governing' in: E. Brix e.a. ed., *Civil Society and the State* (Wenen 2007) 33-52.
- Lammers, C.J., A.A. Mijs, W.J. van Noort, *Organisaties vergelijkenderwijs. Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties* (8^e bijgewerkte druk; Utrecht 2000).
- Lammers, C.J., 'De tussenorganisatie en het probleem van de interorganisatiele democratie', in: W.J. van Noort, C. Lammers ed., *De tussenorganisatie. Verkenningen in het maatschappelijk middenveld der interorganisatiele betrekkingen* (Leiden 1995) 129-142.
- Lange, T. de, *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006* (Den Haag 2007).
- Langfield, M., *More people imperative. Immigration to Australia, 1901-39* (Canberra 1999).
- Leeuwen, C.W. van, *Uit het spoor van Thorbecke. Grondwetsherziening en staatsvernieuwing in naoorlogs Nederland (1945-1983)* (Amsterdam 2013).
- Leidschrift. Historisch Tijdschrift*, themanummer Organisatie en regulering van migratie in de nieuwe tijd, L. Diercks e.a. ed., 'Redactioneel', *Leidschrift* 22 (2007) 5.
- Levi-Faur, D., 'From "Big Government" to "Big Governance"' in: D. Levi-Faur ed., *The Oxford Handbook of Governance* (Oxford/New York 2012) 3-19.
- Leijenaar, M., *De geschade heerlijkheid. Politiek gedrag van vrouwen en mannen in Nederland, 1918-1988* (Den Haag 1989).
- Liagre Böhl, H.F.L.O. de, 'De confessionelen en het corporatisme in Nederland' in: P. Luykx en H. Righart ed., *Van de pastorie naar het torentje. Een eeuw confessionele politiek* (Den Haag 1991) 104-123.
- Liagre Böhl, H.F.L.O. de, J. Dekkers, L. Slot, ed., *Nederland industrialiseert!* (Nijmegen 1981).

- Lievaart, K., *Boerinnen, huisvrouwen en onderneemsters. Een exploratief onderzoek naar arbeid van drie generaties vrouwen in de landbouw* (Wageningen 1999).
- Loescher, G., *The UNHCR and world politics. A perilous path* (Oxford 2001).
- Lorenz, C.H., *Constructie van het verleden. Een inleiding in de theorie van de geschiedenis* (9^e herziene druk; Meppel/ Amsterdam 2008).
- Lucassen, J.M.W.G. en L.A.C.J. Lucassen, 'Migration, migration history, history: old paradigms and new perspectives' in: J. Lucassen en L. Lucassen ed., *Migration, Migration History, History. Old Paradigms and New Perspectives* (2e druk; Bern 1999) 9-38.
- Lucassen, L.A.C.J., en R. Penninx, 'Caught between Scylla and Charybdis? Changing orientations of migrant organisations in the era of national states from 1880 onwards', *IMISCOE Working paper no. 26*, June 2009. <http://dare.uva.nl/record/312723>
- Lucassen, L.A.C.J., en W. Willems, 'Migratie en globalisering. Reflecties op recente trends', *Leidschrift* 22 (2007) 7-18.
- Lucassen, L.A.C.J., 'Migratie en de canon van de Nederlandse Geschiedenis', in: L. Lucassen en W. Willems, *Gelijkheid en onbehagen. Over steden, nieuwkomers en nationaal geheugenverlies* (Amsterdam 2006) 89-98.
- Maas, P.F., ed., *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel III Het kabinet-Drees-Van Schaik (1948-1951)*. Band A Liberalisatie en sociale ordening (Nijmegen 1991).
- Mandemakers, K., *Waarom Jan en Cor met elkaar trouwden. Over grote historische databestanden, koudwatervees en interdisciplinaire samenwerking* (Amsterdam 2009).
- Mast, W. van der, *Praktijk en patroon van recente Nederlandse groepsmigraties. Met een suggestie voor een gewijzigde vorm van groepsmigreren; interlinked migratie* (Groningen 1963).
- Maurer, J., *De Nederlandsche boer tegenover de landverhuizing. Een tweetal lezingen* (Haarlem 1912).
- Megens, C.M., *American Aid to NATO Allies in the 1950's: The Dutch case* (Groningen 1994).
- Meier, E.W., 'Emigratiebeleid op de helling'. *Maandschrift Economie* 25 (1961) 407-420.
- Mens, J.R., 'Opdat ze niet van honger omkomen'. De rol van de Nederlandse overheid in nazorg voor de Nederlandse emigranten in Australië tussen 1946 en 1961 (doctoraalscriptie migratiegeschiedenis RUL, Leiden 2006).

- Merriënboer, J. van, *Mansholt. Een biografie* (Amsterdam 2006).
- Michiels, F.C.M.A., *Hoofdzaken van het bestuursrecht* (6^e druk; Deventer 2011).
- Miert, J. van, *Wars van clubgeest en partijzucht. Liberalen, natie en verzuiling. Tiel en Winschoten 1850-1920* (Amsterdam 1994).
- Mill, A.N. van, *Arbeidsmarkt- en werkgelegenheidspolitiek. De maatschappelijk werker, Serie I: Leerboeken. Deel V* (Haarlem 1951).
- Milward, A.S., F. Lynch, R. Ranieri e.a. ed., *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory, 1945-1992* (London 1993).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het ontstaan der Verenigde Naties: San Francisco 25 april – 25 juni 1945* (Den Haag 1950).
- Mink, G.J., *Op het tweede plan. Evangelisten in Nederland in de tweede helft van de negentiende eeuw* (Amsterdam 1995).
- Monticelli, G., 'Italian Emigration: basic Characteristics and Trends with Special Reference to the Last Twenty Years', *International Migration Review*, Special Issue: The Italian Experience in Emigration vol. 1, 3 (Summer 1967) 10-24.
- Morren, H.J., *De Landverhuizingswet 1936 met uitvoeringsbesluiten. Toegelicht door Mr. H.J. Morren, adjunct-directeur van den Rijksdienst der werkloosheidsverzekering en arbeidsbemiddeling* (Alphen aan den Rijn 1937).
- Munneke, H.F., e.a., *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid. Overzicht van organen met openbaar gezag I* (WRR V35 2 dln; Den Haag 1983). <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/organen-en-rechtspersonen-rondom-de-centrale-overheid>
- Murray, J., *Transnational Labour Regulation. The ILO and EC compared* (Den Haag 2001).
- Muus, Ph., *De wereld in beweging. Internationale migratie, mensenrechten en ontwikkeling*. (Utrecht 1995).
- Nagl, D. en M. Stange, 'Staatlichkeit und Governance im Zeitalter der europäischen Expansion. Verwaltungsstrukturen und Herrschaftsinstitutionen in den britischen und französischen Kolonialimperien', in: *SFB-Governance Working Paper Series*, No. 19, Collaborative Research Center (SFB) 700 (Berlin, February 2009). http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp19/wp19.pdf?1325771189 (geraadpleegd 21-02-2014).

Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking I 1949-1963, II 1964-1967, M. Dierikx e.a. ed., RGP, Kleine Serie 97, 99 (Den Haag 2002-2003). <http://resources.huuygens.knaw.nl/ontwikkelingssamenwerking>

Nederlandse Staatswetten. Editie Schuurman & Jordens 108. Arbeidsvoorzieningswet (9^e druk; Zwolle 1991).

Nederlandse Staatswetten. Editie Schuurman & Jordens 122. Emigratiewet (2^e-5^e druk; Zwolle 1950-1986).

Newland, K., 'The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions,' for the Global Commission on International Migration (2005). http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TS8b.pdf (geraadpleegd 31-07-2013).

Niestadt, G.B.H., 'De ontwikkeling van de sociale voorzieningen in de zuivelindustrie', in: L. van Hoepen ed., *Van veertig zegenrijke melk jaren 1908-1948. Gedenkboek uitgegeven ter gelegenheid van het veertig-jarig bestaan van de vereniging voor zuivelindustrie en melkhygiëne* (z.p. 1948) (Heruitgave www.zuivelhistorienederland.nl versie 2011-06-30, geraadpleegd 27-02-2014).

Noort, W.J. van, 'Het blauwe en het groene front' in: W.J. van Noort, C. Lammers ed., *De tussenorganisatie. Verkenningen in het maatschappelijk middenveld der interorganisatiele betrekkingen* (Leiden 1995) 223-236.

Nijenhuis, I.J.A., *Bronnen to go. Institutionele bronontsluiting in het digitale tijdperk* (Nijmegen 2010).

Obdeijn, H.L.M., en M.L.J.C. Schrover, *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550* (Amsterdam 2008).

Oldersma, G.J., 'Adviescolleges', in: H. Daalder, C.J.M. Schuyt ed., *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland* (Alphen aan den Rijn 1986-2004) [versie mei 1999] C1100-1 – C1100-33. www.politiekcompendium.nl

Oldersma, G.J., 'Can a woman be just like a man? The representation of women in the corporatist world in the Netherlands' in: J. Bussemaker en R. Voet ed., *Gender, Participation and Citizenship* (Aldershot 1998) 122-133.

Oldersma, G.J., *De vrouw die vanzelf spreekt. Gender en representatie in het Nederlandse adviesradenstelsel* (Leiden 1996).

Organisation de coopération et de développement économiques (OECD) *Manpower and Social Policy in the Netherlands* (Paris 1967).

- Page Moch, L., *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650* (Bloomington 2003).
- Pels, D., 'Intellectuelen-socialisme in Nederland 1894-1940', *Socialisme & Democratie* 5 (1988) 133-139, 155.
- Pen J., 'Een emigratieparadox', *Hollands Weekblad* (15-02-1961) 4-6.
- Penninx, R., en F. Selier, 'Theorievorming over internationale migratie: een historisch overzicht en een stand van zaken', *Migratiestudies* 4 (1992) 2-18.
- Perlmutter, A., *F.D.R. & Stalin, A not so Grand Alliance, 1943-1945* (Columbia 1993).
- Peters, C.E.P., *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland* (Amsterdam 1999).
- Peters, C.E.P., *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland* (Amsterdam 1999).
- Peters, N.I., *Trading places: Greek, Italian, Dutch and Vietnamese enterprise in Western Australia*, PhD thesis, Department of Anthropology, The University of Western Australia (1999).
- Petersen, W., Book Review [untitled; 'International Migration'], *American Sociological Review*, vol. 29, 3 (June 1964) 419-421.
- Piers, D.A., *Wisselend getij. Geschiedenis van het Koninklijk Nederlands Landbouw-Comité over de periode negentienhonderd vierendertig tot en met negentienhonderd negenenvijftig* (Meppel 1959).
- Ponneker, H., *Hoofdpijnen van de PBO. Zicht op ontstaan, achtergronden, taken en werkwijze van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie* (Den Haag 1988).
- Poppelaars, C., *Steering a course between friends and foes. Why bureaucrats interact with interest groups* (Leiden 2009).
- Postma, F.H., *Repatriëring van Sovjet-onderdanen uit Nederland 1944-1956. Mythe en waarheid* (Amsterdam 2003).
- Praag, Ph. van, 'Nederland en Europa' in: H.J. Heeren en Ph. van Praag ed., *Van nu tot nul. Bevolkingsgroei en bevolkingspolitiek in Nederland* (Utrecht/Antwerpen 1974) 76-90.
- Prenger, M., 'In an atmosphere of chronic cheerfulness. Dutch emigration propaganda-films in the fifties and early sixties', in: R. Kroes en H.O. Neuschäfer ed., *The Dutch in North America. Their immigration and cultural continuity* (Amsterdam 1991) 80-111.

- Proudfoot, M.J., *European refugees, 1939-1952. A study in forced population movement* (London 1957).
- Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie bibliografie 1950-2009, Dorp, J.P. van ed., (SER / afd. bibliotheek en documentatie 2009). http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/PBO/PBObibliografie/PBO_biblio_2009.ashx (geraadpleegd 22-10-2013).
- Raad voor de Emigratie, *Advies terzake de credietverlening aan emigranten* (z.p. 1954).
- Raad voor de Emigratie, *Advies omtrent de bij de bevordering van de emigratie in acht te nemen grenzen tussen voorlichting en propaganda* (Den Haag 1959).
- Raad voor de Emigratie, *Advies inzake het emigratiebeleid* (Den Haag 1961).
- Raad voor de Emigratie, *Advies inzake de herziening van de landverhuizingswet 1936* (z.p. 1964).
- Raben, R. en Vermeij, R., 'De eigen waarde van de vrouw Mej. Mr. Marie Anne Tellegen en het Nederlandse Vrouwen Comité', in: P. Luykx en P.I.M. Slot ed., *Een stille revolutie? Cultuur en mentaliteit in de lange jaren vijftig* (Hilversum 1997) 89-108.
- Ramakers, J.J.M., ed., *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945 deel IV Het kabinet Drees II 1951-1952. In de schaduw van de Koreacrisis 1951-1952* (Nijmegen 1997).
- Randeraad, N., en D.J. Wolffram, 'De Nederlandse bestuurscultuur in historische perspectief' in: F. Hendriks en Th. Toonen ed., *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien* (Assen 1998) 35-49.
- Randeraad, N., 'Bestuurscultuur', *Nieuwste Tijd* 7 (maart 2003) 3-7.
- Rhodes, R.A.W., 'Waves of governance', in: D. Levi-Faur ed., *Oxford Handbook of Governance* (Oxford/New York 2012) 33-48.
- Ribberink, J.C.A.P., *Leidsvrouwen en zaakwaarneemsters. Een geschiedenis van de Aktiegroep Man Vrouw Maatschappij (MVM) 1968-1973* (Hilversum 1998).
- Righart, H., *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam/Antwerpen 1995).
- Righart, H., *De katholieke zuil in Europa. Een vergelijkend onderzoek naar het ontstaan van verzuiling onder katholieken in Oostenrijk, Zwitserland, België en Nederland* (Amsterdam 1986).

- Rigter, D.P., E.A.M. van den Bosch, R.J. van der Veen, A.C. Hemerijck, *Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken* (Den Haag 1995).
- Rinauro, S., 'Emigration as an Instrument of Italian Economic Policy in the Reconstruction Years' (paper 4th European Social Science History Conference The Hague 27 February-2 March 2002).
- Roholl, M.L., 'Emigration policy versus emigrants policy. The struggle between the government and the social emigration organization in the Netherlands, 1945-1962' in: R. Kroes en H.O. Neuschäfer ed., *The Dutch in North America. Their immigration and cultural continuity* (Amsterdam 1991) 57-79.
- Rokkan, S., 'Towards a generalized concept of *Verzuiling*: A preliminary note', *Political Studies* 25 (1977) 563-570.
- Romero, F., 'Migration as an issue in European interdependence and integration. The case of Italy', in: A. S. Milward e.a. ed., *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory, 1945-1992* (London 1993) 33-58.
- Romijn, P., *Snel, streng en rechtvaardig. Politiek beleid inzake de bestraffing en reclassering van 'foute' Nederlanders 1945-1955* (Amsterdam 1989).
- Rooy, P. de, 'Het zoeken naar de moederwetenschap. Ordening in de jaren dertig', in: R.A. Koole, *Van Bastille tot Binnenhof. De Franse revolutie en haar invloed op de politieke partijen* (Houten 1989) 66-88.
- Rooy, P. de, 'Voorbij de verzuiling', *BMGN* 116 (2001) 45-57.
- Rooy, P. de, "'Dat de evenaar noch naar links noch naar rechts doorzwikke". De confessionelen en de moderne natie', in: U. Becker en Ph. van Praag ed., *Politologie. Basisthema's en Nederlandse politiek* (Apeldoorn 2006) 215-238.
- Rooy, P. de, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (Amsterdam 2002).
- Roebroek, J.M. en M. Hertogh, '*De beschavende invloed des tijds*'. *Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland* (Den Haag 1998).
- Ruitenbeek, H.M., *Het ontstaan van de Partij van de Arbeid* (Amsterdam 1995).
- Rystad, G., 'Immigration History and the Future of International Migration', in: C. Holmes, *Migration in European History II* (Sheffield 1996) 555-582.
- Salomon, K., *Refugees in the Cold War. Toward a new International Refugee Regime in the Early Postwar Era* (Lund 1991).

- Salzmann, W.H., *Herstel, Wederopbouw en Europese Samenwerking. D.P. Spierenburg en de buitenlandse economische betrekkingen van Nederland 1945-1952* (Den Haag 1999).
- Sas, N.C.F. van, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit 1750-1900* (Amsterdam 2004).
- Scheltema, M., *Zelfstandige bestuursorganen. Rede ter aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in het administratief recht te Groningen* (Groningen 1974).
- Schenk, M.G., J.B.Th. Spaan ed., *De Koningin sprak. Proclamaties en radio-toespraken van H.M. Koningin Wilhelmina gedurende de oorlogsjaren 1940-1945* ([Utrecht] 1945).
- Schie, P. van, *Vrijheidsstreven in verdrukking. Liberale partijpolitiek in Nederland 1901-1940* (Leiden 2005).
- Schilthuis, J., *Verslag aan de Minister van Sociale Zaken van de Commissie Landbouwemigratie, ingesteld bij ministeriële beschikking van 16 maart 1949, afdeling R.A.B. no. 1985* (Den Haag 1950).
- Schipper-Spanninga, J., 'Erkenning van particuliere organisaties als instrument van overheidsbeleid', in: M.C.P. van Eijk e.a. ed., *Gesloten of open overlegstelsel* (Den Haag 1993) 63-82.
- Schmitter Heisler, B., 'Sending States and Immigrant Minorities – The case of Italy, *Comparative studies in Society and History*, vol. 26, 2 (April 1984) 325-334.
- Schmitter Heisler, B., 'Sending countries and the politics of emigration and destination', *International Migration Review* vol. 19, 3 Special issue: Civil Right and the Sociopolitical Participation of migrants (Autumn 1985) 469-484.
- Schroten, K., *De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid* (Utrecht 2000).
- Schrover, M.L.J.C., *Om de meisjes, voor de meisjes. Een historisch perspectief op de problematisering van onderwerpen die te maken hebben met migratie en integratie* (Leiden 2011).
- Schrover, M.L.J.C. en M. van Faassen, 'Invisibility and selectivity. Introduction to the special issue on Dutch overseas migration in the nineteenth and twentieth century', *TSEG* 7 (2010) nr. 2 Theme – 'Invisibility and selectivity. Special issue on Dutch overseas migration in the nineteenth and twentieth century' edited by M. Schrover and M. van Faassen, 3-31.
- Schrijvers, E.K., *Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen 1945-1995* (Amsterdam 2012).

Schrijvers, E.K. en S. Couperus, 'Voorbij verkiezing en parlement. Alternatieve representatie in Nederland na 1870', in: R. Aerts en P. de Goede, *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013) 67-88.

Schuyt, K., en E. Taverne, 1950. *Prosperity and Welfare (Dutch Culture in a European Perspective, Volume 4)* (Assen 2004).

Scott, J.W., *Gender and the Politics of History* (New York 1999).

SER, *Advies over de ontwikkeling van de bedrijfsorganisatie* (1966/1).

SER, *Advies over het arbeidsmarktbeleid* (1969/1).

SER, *Advies Emigratiebeleid* (1985/12).

SER, *Advies (r)emigratiebestel* (1987/15).

SER, *Verslag over 1965*.

Singer-Dekker, H., *Justitiële documentatie en antecedentenonderzoek* (Zwolle 1980).

Sjöberg, T., *The powers and the persecuted. The refugee problem and the Intergovernmental Committee on Refugees (IGCR), 1938-1947* (Lund 1991).

Slaughter, A.-M., *A new world order* (New York 2004).

Smits, M., *Boeren met beleid. Honderd jaar Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond 1896-1996* (Nijmegen 1998).

Smits, M., *Holambra. Geschiedenis van een Nederlandse toekomstdroom in de Braziliaanse werkelijkheid 1948-1988* (Nijmegen 1990).

Smits, M., *Met kompas emigreren. Katholieken en het vraagstuk van de emigratie in Nederland (1946-1972)* (Nijmegen/Den Haag 1989).

Sol, C.C.A.M., *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland. De rol van de overheid en de sociale partners* (Den Haag 2000).

Sociale Zekerheid 1890-1967, digitale onderzoeksgids bewerkt door A.C.M. Kappelhof en V. Kingma. <http://resources.huylgens.knaw.nl/socialezekerheid>

Steinert, J.D., *Migration und Politik. Westdeutschland-Europa-Ubersee 1945-1961* (Osnabrück 1995).

Stekelenburg, H.A.V.M. van, *De Grote Trek. Emigratie vanuit Noord-Brabant naar Noord-Amerika 1947-1963* (Tilburg 2000).

- Stekelenburg, H.A.V.M. van, 'Hier is alles vooruitgang'. *Landverhuizing van Noord-Brabant naar Noord-Amerika, 1880-1940* (Tilburg 1996).
- Sternberg, J. Ph., *Auswanderungsland Bundesrepublik. Denkmuster und Debatten in Politik und Medien 1945-2010* (Paderborn 2012).
- Sternberg, J. Ph., 'Fernweh Verwalten. Staatliche und Kirchliche Auswanderer-Beratungsstellen in der Nachkriegszeit', in: J. Oltmer ed., *Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (Göttingen 2003).
- Stoessinger, J.G., *The Refugee and the World Community* (Minneapolis 1956).
- Stoker, G., 'Governance as theory: five propositions', *International Social Science Journal* vol. 50, 155 (March 1998) 17-28.
- Stokke, O.S., 'Regimes as Governance Systems', in: O.R. Young ed., *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience* (Massachusetts 1997) 27-64.
- Thelen, K., 'How Institutions evolve. Insights from Comparative Historical Analysis', in: J. Mahoney, D. Rueschemeyer ed., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge 2003) 208-240.
- Truman, H.S., *Memoirs. Volume I Year of decisions* (New York 1955).
https://archive.org/stream/yearofdecisionsv030151mbp/yearofdecisionsv030151mbp_djvu.txt (geraadpleegd 07-03-2014).
- Velde, H. te, 'Inleiding. De internationalisering van de nationale geschiedenis en de verzuiling', *BMGN* 124 (2009) 499-514.
- Velde, H. te, *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland* (Amsterdam 2010).
- Vercauteren, G., *In naam van de sociale vooruitgang. De rol van de overheid in het sociaal overleg in België (1944-1981)* (Leuven 2007).
- Verdier, P.H., 'Regulatory networks and their limits', *The Yale Journal of International Law*, vol. 34, 1 (2009) 114-172.
- Verhallen, H.J.G., en R. Fernhout en P.E. Visser ed., *Corporatisme in Nederland. Belangengroepen en democratie* (Alphen aan den Rijn/ Brussel 1980).
- Verhart, S., *NSB-ers niet gewenst? De emigratieproblematiek omtrent 'foute Nederlanders' in de periode 1945-1954* (masterscriptie RUL, Leiden 2010).
- Visser, J., en A.C. Hemerijck, 'A Dutch Miracle'. *Jobs growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands* (Amsterdam 1997).

- Visser, J., en A.C. Hemerijck, *'Een Nederlands mirakel'. Beleidsleren in de verzorgingsstaat* (Amsterdam 1998).
- Vittin-Balima, C., 'Migrant workers: the ILO standards' (paper Labour Educatio, Genève 2002). <http://library.fes.de/pdf-files/gurn/00067.pdf> (geraadpleegd 21-03-2013).
- Vondeling, A., *Nasmaak en voorproef. Een handvol ervaringen en ideeën* (Amsterdam 1968).
- Vossen, K., 'De andere jaren zestig. De opkomst van de Boerenpartij (1963-1967)', in: G. Voerman ed., *Jaarboek 2004 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen 2006) 245-266. <http://dnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/jb-dnpp/jb04/vossen.pdf> (geraadpleegd 07-03-2014).
- Vossen, K., *Vrij vissen in het Vondelpark. Kleine politieke partijen in Nederland 1918-1940* (Amsterdam 2003).
- Vree, W. van, *Nederland als vergaderland. Opkomst en verbreiding van een vergaderregime* (Groningen 1994).
- Wapenaar, P.L.J., Eben-Haezer. *De Geschiedenis van een richtings- (modaliteits-) organisatie in de stad Tiel* (Voorburg 2002).
- Wapenaar, P.L.J., H.W.S. *Een Tiels voorbeeld van dienende liefde* (Tiel 2001).
- Weg naar vrijheid, De. Een socialistisch perspectief. Rapport van de plancommissie van de PvdA* (Amsterdam 1951).
- Werkman, P.E., *'Laat uw doel hervorming zijn!' Facetten van de geschiedenis van het Christelijk Nationaal Vakverbond in Nederland (1909-1959)* (Hilversum 2007).
- Widgren, J., 'Europe and International Migration in the Future. The Necessity for Merging Migration, Refugee and Development Policies', in: G. Loescher en L. Monahan ed., *Refugees and International Relations* (New York 1989) 49-61.
- Winkel, L.E. en H. de Vries, *De ondergrondse pers 1940-1945* (Amsterdam 1989).
- Wit, P. de, *Wegen wijzen overzee. 65 jaar Christelijke emigratie werk* (Kampen 1993).
- Wolffram, D.J., 'Onze belastingcenten. Een pleidooi voor beleidsgeschiedenis', in: G. Voerman en D.J. Wolffram ed., *Kossmann Instituut. Benadering van de geschiedenis van politiek* (Groningen 2006) 62-67.
- Wolffram, D.J., *Zeeuwse pachters in de Noordoostpolder. Selectie en bijdrage aan de sociale opbouw 1945-1995* (Lelystad 1995).

- Woltjer, J.J., *Recent verleden. De Geschiedenis van Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 1992).
- Woude, R.E. van der, 'Een knoop in je ziel. Het persoonlijke in de politiek en de politiek in de persoon' in: P.E. Werkman en R.E. van der Woude ed., *Wie in de politiek gaat, is weg? Protestantse politici en de christelijk-sociale beweging* (Hilversum 2009) 9-42.
- Woude, R.E. van der, *Op goede gronden. Geschiedenis van de Nederlandse Christelijke Boeren- en Tuindersbond 1918-1995* (Hilversum 2007).
- Wijnen, C.J.M., *Holambra 1948-1998. Van coöperatie van Nederlandse boeren en tuinders tot bloemenstad in Brazilië* (Den Haag 1998).
- Wijnen, C.J.M., *De Nederlandse agrarische groepsvestigingen in Brazilië*, LEI Rapportnr. 7.01.02 (Den Haag 2001).
- Wijnen, C.J.M., *Campos de Holambra 1960-2010* (Bedum 2010).
- WRR, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. WRR-rapport 75 (Amsterdam 2006). http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Lerende_overheid.pdf
- WRR, *Vertrouwen in burgers* (Amsterdam 2012). http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Vertrouwen_in_burgers.pdf
- WRR, *Zelfstandige Bestuursorganen. Verslag van de studiedag op 12 november 1985* (Den Haag 1986). http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/DVD_WRR_publicaties_1972-2004/V054_Zelfstandige_bestuursorganen.pdf
- Zanden J.L. van, R. T. Griffiths, *Economische geschiedenis van Nederland in de 20e eeuw. Van een veelzijdige volkshuishouding met een omvangrijk koloniaal bezit naar een 'klein land' binnen Europa* (Utrecht 1989).
- Zieck, M.Y.A., *UNHCR and voluntary repatriation of Refugees. A legal analysis* (Amsterdam 1997).
- Zolberg, A.R., 'Matters of state; theorizing immigration policy' in: Ph. Kasinitz, Ch. Hirschman, J. de Wind ed., *The handbook of international migration. The American experience* (New York 1999) 71-93.
- Zolberg, A.R., *A nation by design: Immigration policy in the fashioning of America* (Harvard/New York 2006).
- Zijlstra, S.E., 'De gevolgen van recente bestuurswetgeving voor democratische controle op zelfstandige bestuursorganen' in: *Het bestuursrecht als agenda voor het staatsrecht. Publikaties van de Staatsrechtkring – Staatsrechtconferenties – 3 –* (Deventer 1999) 3-30.

REGISTER

- Aalberse, P.J.M.: 194, 199
 Aerts, R.: 37
 Alcock, A.: 141
 Alink, F.: 305
 Andela, G.M.: 341
 Arnoldus, D.: 16
 Ashutosh, I.: 22
 Baelde, E.: 2
 Balkenende, J.P.: 45
 Banning, W.: 189-190, 197, 204, 274-275
 Bär, A.L.S.: 338-342, 392
 Barger, M.: 252
 Barth, Karl: 190
 Beel, L.J.M.: 209
 Bergh, G. van den: 200
 Berghuis, C.K.: 135, 283
 Beukenkamp, R.L.: 363, 368, 376
 Beumer, Th.J.J.A.: 401-402
 Beveridge, W.H.: 254
 Beyens, N.K.: 185
 Beyer, G.: 278
 Bidault, G.: 152
 Biesheuvel, B.W.: 393-397
 Biewenga Wzn., A.W.: 230, 267, 268, 318,
 352, 355-356, 358
 Boetzelaer, E.O. baron van: 174
 Bonjour, S.A.: 18, 372, 374
 Bosch, M.: 27, 28, 39
 Bot, Th.: 397
 Bots, A.C.A.M.: 254
 Bouman, P.J.: 188, 273, 277-278, 293, 351-
 353
 Boxum, J.L.: 422, 425
 Brandes, P.: 287-288
 Brink, A. van den: 88, 246, 259-260, 264-
 265
 Brodhaag, M.H.: 88, 222
 Broecke Hoekstra, J.J.Th. ten: 99, 334, 352,
 357, 359
 Brouwer, T.: 386-387, 395-397, 404-405
 Bruynzeel, W.: 352, 357-360, 397
 Bullock: 91, 119
 Bussemaker, J.: 27
 Calwell, A.A.: 163-165
 Campen, J.F. van: 315-316, 333, 342, 386,
 401-402
 Chhotray, V.: 10
 Clerq, G.K. de: 239
 Cnossen, T.: 49, 89, 222-225, 245, 252, 254,
 257, 266-268, 287-288, 298, 302, 315-316,
 319-320, 331-333, 337, 340, 350-351, 395,
 404, 418
 Daly, M.: 364, 375-376, 381, 385
 Dam, P. H. van: 27
 Davidson, G.F.: 277, 371
 Dewez, W.J.: 221-222
 Diepenhorst, I.N.Th.: 395
 Dierikx, M.L.J.: 366
 Dijk, G.C. van: 352, 355-358, 360
 Dijk, R. van: 352
 Dirkse-Bresters, H.C.: 402, 404
 Doorn, J.A.A. van: 209
 Drees, W.: 45, 60, 80, 84, 119, 204, 208-209,
 212, 219, 226, 246, 257, 258, 262, 265, 280,
 283, 307, 342, 413
 Eijl, C.J. van: 66
 Eindhoven, L.: 202, 204
 Eisenhower, Dwight D.: 362, 377
 Elfferich, P.C.: 333, 351-352, 356, 395-396,
 404
 Elich, J.H.: 13, 302
 Evers-Dijkhuizen, W.: 250-252, 272, 285,
 287, 302, 320, 418
 Eykman, J.: 190, 272
 Fockema Andreae, W.H.: 353, 382
 Freund, A.: 153
 Fuykschot, F.P.: 236-237, 287
 Gabaccia, D.: 149, 151
 Gastelaars, M.: 232
 Geiger, M.: 22-23
 Geldens, J.J.M.: 318, 354
 Georgi, F.: 22
 Ghosh, Bimal: 22
 Goedings, S.A.W.: 18, 19, 21, 149, 151, 155,
 366, 372
 Graaf, F.H.A. de: 274
 Green, N.L.: 18, 19
 Greenhalgh, V.: 80-81, 90

- Grevenstein, J.A.U.M. van: 296-297, 329-330, 333, 340, 371
 Groenman, S.j.: 233, 278, 336-337, 351-352
 Guernonprez, O.V.L.: 222, 223, 272
 Haan, I. de: 198, 217, 226, 307
 Harten, M. van: 15, 18
 Hartland, J.A.A.: 84-89, 228, 247, 252
 Hartman, L.: 392-393
 Have, W. ten: 186, 187, 202
 Haveman, A.: 268
 Haveman, B.W.: 24, 93-97, 103-105, 108-111, 114, 119-120, 132, 171, 177, 190, 262-263, 265-266, 268-282, 284, 286-287, 289, 291-295, 297-303, 311-316, 318-321, 327-334, 338-342, 344, 346, 349-355, 358-359, 362-365, 367-370, 373-388, 391-396, 399-400, 405, 407-408, 418-419, 424, 432, 445
 Haveman, Jan: 268, 272-273, 277
 Haveman, Johan: 268
 Haveman, L.: 268
 Haveman, Meindert jr.: 268
 Haveman, Meindert sr.: 268-269
 Hawkins, F.: 158-160
 Heide, F.J. ter: 213
 Heij, J.P. de: 405
 Hellemans, S.: 26-27
 Hemerijck, A.C.: 16, 32, 34-37, 39, 214, 305, 327, 361, 367, 398, 408-409, 427, 429-430, 432, 436, 439, 446
 Hen, P.E. de: 197
 Hendriks, F.: 32, 36-37, 407
 Herweyer, S.: 340
 Heuven Goedhart, G.J. van: 135, 145, 283
 Heyes, T.: 81, 168, 333, 364-365, 369, 376-377
 Heymeijer, G.J.: 89, 223, 228
 Hilberdink, K.: 299
 Hofstede, B.P.: 8, 12-14, 24, 278, 326-327, 335, 347-350, 353, 355
 Hofstee, E.W.: 188, 219, 220, 232, 272, 278, 337, 392
 Hollebrands, W.P.: 236
 Hollifield, J.F.: 18, 21
 Ittersum, G.E. baron van: 264
 Jacobsen, P.: 363
 Jaurès, J.: 189
 Joekes, A.M.: 62-63, 92-93, 94, 111, 199-201, 213-214, 227-232, 244, 246, 248-250, 253-254, 257, 259-268, 277-282, 284-285, 291, 296-299, 303, 312-313, 415, 424
 Jongbloed, R.A.: 230, 233-235, 240, 241
 Josephus Jitta, A.C.: 271
 Juliana (1909-2004), koningin der Nederlanden (1948-1980): 265, 282-284
 Kampschöer, G.W.: 222, 228, 230, 233-238, 240-241, 246-247, 251, 253, 266, 285, 286, 289, 349
 Kennedy, John F.: 362, 365, 376, 378
 Keynes, J.M.: 204, 254
 Kikkert, H.: 396
 Kingsley, J.D.: 145, 169, 171, 175, 281
 Klaasesz., J.: 250-251
 Klatte, J.H.: 291
 Knop, P.: 340
 Koekoek, H.: 391-392
 Koopmans, R.: 38-39
 Koops, E.: 15, 231
 Kort, W.L.P.M. de: 267, 325, 333, 352, 354-356, 369, 380, 383, 386, 392, 404
 Kraan, G.D.J.: 110, 393-394, 397, 403
 Krajenbrink, E.: 197
 Kranenburg, R.: 199-201, 213-214, 280, 424
 Kuylman, E.: 227-230, 240, 294, 297, 402
 Kuyper, A.: 269
 Kwint, N.C.: 143-145, 155, 172
 Lageveen, J.: 352, 356-357, 359
 Lange, T. de: 18, 19, 302, 374
 Langebent, Ad: 359
 Lapré, E.G.A.: 401-402
 Leeuwen, C.W. van: 423, 429
 Lefébvre, H.P.: 2
 Lemaire, Th.F.: 99
 Lende, C. van der: 229, 234, 240
 Liagre Böhl, H. de: 210
 Liefstinck, P.: 89, 92, 265
 Linden, P.W.A. Cort van der: 1
 Linthorst Homan, J.: 202
 Loon, L.H. van: 276
 Lopes Dias, L.: 286
 Louwes, H.D.: 222
 Lucassen, J.M.W.G.: 17, 25
 Lucassen, L.A.J.C.: 17, 25
 Luns, J.A.M.H.L.: 384, 396
 Mackenzie King, W.L.: 157
 Man, H. de: 189
 Mansholt, D.R.: 115, 250, 251, 340, 372
 Mansholt, S.L.: 219, 220, 229, 246, 262, 263, 265, 336, 340, 392

- Marijnen, V.G.M.: 391-392, 396
 Maris, A.: 341, 392
 Marshall, G.C.: 52, 60, 128
 Maurer, J.: 1, 2
 Meier, E.W.: 349, 354-360
 Menzies, R.: 162
 Merriënboer, J.J.G.: 219-220, 267
 Mertens, C.G.A.: 340-342
 Middelhuis, J.A.: 236
 Mill, A.N. van: 84-85, 89, 172, 226-227, 229, 243-251, 253-256, 257, 259, 261, 263-264, 284, 302, 315-316
 Milward, A.S.: 20, 23, 380
 Mink, G.J.: 269
 Morse, D.A.: 138-142, 145, 170, 171
 Mountz, A.: 22
 Mussolini, B.: 147
 Nispen tot Sevenaer-Ruys de Beerenbrouck, jkvr. M. van: 252, 285
 Obdeijn, H.L.M.: 18
 Oldersma, J.: 303
 Ommen, J. van: 354
 Oosterhuis, H.: 262-263, 266, 292-293, 296-297
 Pannebakker, A.A.: 247
 Pels, D.: 273
 Pen, J.: 351, 354-359
 Penninx, R.: 16
 Pous, J.W. de: 384
 Prenger, M.: 326
 Prinsen, N.J.: 380, 385
 Punt, G.: 390, 401-402
 Quay, J.E. de: 100, 202, 204, 208, 221, 314, 326, 331-333, 340, 344-346, 349, 360, 394, 396, 418
 Reinalda, M.A.: 293, 294
 Reuchlin, H.: 233-234, 240, 247, 251, 288
 Rhijn, A.A. van: 51, 93, 204, 229, 244, 246, 249-250, 254-259, 263
 Rijkens, P.: 50
 Rodenko, Paul: 299
 Roemers, D.: 319-320, 325, 330, 332-333
 Rokkan, S.: 27
 Rooij, L.M.A. van: 405
 Rooijen, J.P.: 330, 333, 337
 Roosevelt, Franklin D.: 126, 132
 Rooy, Ch.J.M.A. van: 326, 344-345, 349, 370, 373, 381, 399
 Rooy, P. de: 27, 185-186, 192
 Roukema, J.: 293-294, 296, 314-315
 Ruijs de Beerenbrouck, Ch.J.M. de: 193
 Ruppert, M.: 230
 Ruyter, A. de: 229, 286
 Schaik, A. van: 250
 Schaik, J.R.H. van: 213
 Schaper, J.H.A.: 193, 299
 Schaper, Jettie: 299
 Scheltema, M.: 422, 425
 Schermerhorn, W.: 80, 208, 275
 Schilthuis, J.: 62, 231, 243, 247, 248, 251-257, 261, 267, 295, 296, 302, 318
 Schipper-Spanninga, J.: 321
 Schlichting, L.G.A.: 352-353
 Schmitter Heisler, B.: 121
 Schokking, W.F.: 265
 Schrover, M.L.J.C.: 17-18
 Selier, F.: 16
 Sjöberg, T.: 131-134
 Smits van Oyen, F.J.M.: 222-224, 227
 Smits, M.: 14-15, 18
 Sol, C.C.A.M.: 16
 Son, L.J.M. van: 234
 Sørensen, V.: 380
 Spaan, T.: 359, 405
 Staf, C.: 86-89, 351-352, 354, 356
 Steinert, J.D.: 153, 155
 Steinmetz, S.R.: 187-188, 232
 Stekelenburg, H.J.V.M. van: 72
 Stikker, D.U.: 205
 Stoessinger, J.G.: 175
 Stoker, G.: 10
 Suurhoff, J.E.: 100, 105, 274, 292, 299-301, 313-315, 318, 320, 321, 327-328, 330-331, 333, 339-342, 345, 350-352, 355-356, 358, 360, 396, 400-402, 404, 418
 Talma, S.: 1-2
 Tellegen, M.A.: 206, 250, 253
 Tempel, J. van den: 203-204
 Thorp, W.: 140
 Thurlings, Th.L.M.: 341
 Tinbergen, J.: 197, 396
 Tjeerdsma, P.: 335
 Treub, M.W.F.: 1-2, 47, 270, 273, 275
 Troelstra, P.J.: 189, 194
 Truman, Harry S.: 127, 138-140, 145, 282-284
 Vaandrager N.A.: 233, 236, 239
 Veen, E.A. van: 268, 287, 318

- Veen, H.N. ter: 232
 Veldkamp, G.J.M.: 70, 100, 110, 359-360, 364-365, 378, 381, 383-388, 393-397, 399-406, 408, 425, 432, 434
 Ven, F.J.H.M., van der: 210
 Veraart, J.A.: 194
 Vercauteren, G.: 16, 35-36
 Verkade, W.: 190
 Verschuur, T.J.: 48
 Verwey, Albert: 1
 Vet, J.: 222
 Visser, G.: 332-333
 Visser, J.: 16, 32, 34-37, 39, 214, 305, 327, 361, 367, 398, 408-409, 427, 429-432, 436, 439, 446
 Voet, R.: 27
 Vondeling, A.: 339-341, 391, 418
 Vooys, I. de: 1-2
 Vorrink, K.: 197
 Vos, H.: 197, 210, 256, 263, 273
 Vossen, K.: 186
 Vredeling, H.: 341
 Vries-Reilingh, H.D. de: 188, 223, 273, 277
 Vries, P. de: 240, 242, 288
 Walter, Francis E.: 377-378
 Wansink, G.: 235, 237, 240
 Warnaar Jzn., A.: 49, 222, 247, 404
 Warren, G.L.: 133-134, 168-171, 174-175, 277, 281-284, 363-365, 368-371, 373, 376-379
 Wellen, J.: 393
 Welter, Ch.J.I.M.: 228
 West, R.R.: 169, 171, 281-282
 Wielen, H.G.W. van der: 188, 190, 222-223, 275
 Wijnaendts Francken-Dyserinck, E.W.: 270
 Wilde, J.A. de: 199
 Wilhelmina (1880-1962), koningin der Nederlanden 1890-1948: 185, 207
 Witteveen, H.J.: 397, 404
 Wolff, P. de: 356, 358
 Woltersom, H.L.: 202
 Woude, R.E. van der: 38
 Zanten, H.L. van: 270-271, 276
 Zegering Hadders, R.: 296
 Zijlstra, J.: 342, 344, 384
 Zolberg, A.R.: 10, 17, 21
 Zwanikken, J.: 355

CURRICULUM VITAE

Marijke van Faassen studeerde geschiedenis aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Na haar studie verrichtte ze enige tijd onderzoek in opdracht. Sinds 1989 is ze als onderzoeker in dienst bij het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis en vervolgens het Huygens ING waar zij aan diverse projecten heeft gewerkt. Zo schreef ze in 1994 mee aan de teksten voor het toenmalige Nederlandse paspoort, bezorgde samen met Hans de Valk de dagboeken van de oud-liberaal politicus en minister van Buitenlandse Zaken W.H. de Beaufort (1845-1918) en editeerde de laatste drie delen van de *Buitenlandse politiek van Nederland 1940-1945*. Vanaf 1996 was ze projectleider van dit laatste project. De laatste jaren leidde ze projecten die zich naast bronontsluiting ook op analytisch onderzoek richten: 'Emigratie 1945-1967', over de naoorlogse emigratie uit Nederland en 'Grondwetscommissies 1883-1983', dat betrekking heeft op het adviestraject bij grondwetsherzieningen in Nederland. Daarnaast heeft ze diverse bestuursfuncties binnen het vakgebied verricht. Zo was ze onder meer secretaris van de Nederlands-Vlaamse / Vlaams-Nederlandse Historische Congressen (1995-2005). Momenteel bereidt ze een pilotstudy voor over Nederlands-Australische migratie in nauwe samenwerking met de Digital Humanities Research Group van de University of Western Sydney en het History of Migration Experiences (HOME) Center van de Curtin University, Perth (Australië).

